

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO**

**“MANEJO DE LA PROTESTA SOCIAL ENTRE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD  
NACIONAL Y LA PROPUESTA DE SEGURIDAD CIUDADANA  
(1953 – 2016)”**

**JAIME CASILIMAS PALMA**

**Director: EDWIN CRUZ RODRIGUEZ**

**Trabajo de investigación presentado como requisito parcial  
para optar al título de  
Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales  
Contemporáneos**

**Bogotá, D.C, septiembre 2017**

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	1
1. Uso de procedimientos violentos en el tratamiento de la protesta social en Colombia.....	35
1.1 La dictadura militar de Rojas Pinilla y el uso la violencia institucionalizada contra la oposición política y social. ....	36
1.2 Autonomía y Militarización en el desarrollo de la DSN.....	39
1.3 El control del Orden Publico entre el Código Nacional de Policía y la Fuerza Disponible .....	49
1.4 Momentos de profundización de la Doctrina de Seguridad Nacional DSN.....	51
1.5 El terrorismo internacional implicaciones para el tratamiento de la protesta social .....	52
1.6 La seguridad democrática.....	53
1.7 Ablandar para controlar.....	54
2. Institucionalidad militarizada que promueve el enfrentamiento con prácticas legales y extralegales, criminalización y judicialización. ....	56
2.1 Protesta social y lucha antsubversiva.....	57
2.2 La labor Policial y el mantenimiento del orden público .....	63
2.3 Criminalización y judicialización .....	72
3. Cambios en el manejo de la Protesta Social a partir de la política pública de seguridad ciudadana. ....	83
3.1 La protesta social en la redefinición de competencias de seguridad.....	83
3.2 La Política pública de Seguridad Ciudadana.....	87
3.3 Cambios y Resistencias en la Policía Nacional.....	92
3.4 Limitaciones para tratar la protesta social desde del modelo de seguridad ciudadana propuesto para la actividad policial.....	101
3.5 Arquetipos para tratar la protesta social según doctrinas.....	105
4. Agenda inclusiva y constructivismo para procesar las demandas sociales. ....	124
4.1 La herencia del reformismo y la promesas de solución del Frente Nacional.....	131
4.2 Gobiernos interregno 1974 a 1990 de la transición al desmonte .....	131
4.3 Gobiernos después de la Constitución de 1991.....	133
CONCLUSIÓN.....	145
BIBLIOGRAFÍA .....	150
ANEXO 1.....	161

## Lista de tablas

Tabla 1. Conductas Doctrina de la Seguridad Nacional .....	105
Tabla 2 Conductas Política Pública de Seguridad Ciudadana .....	109
Tabla 3.Usos, efectos y daños armas de letalidad reducida.....	119

## Resumen

La protesta social es una acción colectiva que sirve para enfrentar decisiones injustas o perjudiciales, cuando otros medios políticos se agotan. El manejo de la protesta social desde el Estado ha respondido a diferentes conceptos sobre la necesidad de recurrir a la fuerza o la negociación. Se esperaba que los principios derivados de la política pública de seguridad ciudadana sustituyeran las prácticas de la Doctrina de Seguridad Nacional, procurando un tratamiento que reconociera el derecho a la protesta social y redujera los tratos violentos. Para el efecto, en este trabajo se realiza un análisis comparativo entre estas dos visiones de seguridad. El recuento de los hechos permitió establecer que aunque se hayan registrado intentos para modificar conductas, continúan vigentes las convicciones y prácticas de la seguridad nacional. De la misma manera predomina la idea de un enemigo interno al cual se le debe eliminar. Esta orientación ha impedido que se sucedan los cambios esperados en materia de seguridad ciudadana, siendo esta el referente de los gobernantes para la toma de decisiones en el momento de tratar y confrontar la protesta social. Al contrario de lo que se puede suponer no ha sido la supremacía de lo normativo y jurídico garantista lo que ha prevalecido, ha sido la violencia oficial en combinación de una estrategia mediática que desacredita la protesta social y de un esquema judicial que la continua criminalizando.

**Palabras clave:** Protesta Social, Esmad, acción colectiva

## Abstract

Social protest is a collective action whose purpose is to stand in opposition to unfair and prejudicial decisions, when other political means fail. The State handles social protests using different approaches regarding the need to use force or negotiation. It was expected that the principles derived from public citizen security politics, would supersede the practices of the National Security Doctrine, ensuring a process that would recognize the right to social protest and reduce violent treatments. For this purpose, there is a comparative analysis that is being performed between these two security visions. Review of the facts allowed to establish that the convictions and practices of national security are still current despite the fact that attempts to modify behaviors have been recorded. In the same way, the idea of an internal enemy who has to be eliminated, prevails. This direction has prevented the necessary changes in regards to citizen security which is the government officials' benchmark to make decisions at the time of addressing and confronting social protests. Opposite to what it is expected, the supremacy of the regulatory system and the assurance of the judiciary have not been prevalent. Public violence in combination with the strategy of the media are the things which discredit the social protest, and the judicial system that continues to criminalize

**Key words:** Social protest, Esmad, Collective action

## INTRODUCCIÓN

Se afirma que en la democracia es importante domesticar la fuerza, no sólo para cuidar el palacio, sino la casa de cada quien (SILVA, 2004, pág. 67). Esta reflexión genera una discusión sobre la función que cumple la fuerza pública en los regímenes democráticos, además de responder a la voluntad de todos de defender la soberanía nacional y proteger el orden instituido, al tiempo que se brinda seguridad a la ciudadanía. En ambas circunstancias se debe recurrir a las capacidades que permiten hacer uso de la fuerza, y la violencia en particular, para controlar las protestas sociales. Se tiene que cuidar el palacio pero también las casas de todos, garantizando sus derechos (TAPIA, 1980).

Así pues, el propósito de este trabajo es abordar los fundamentos que validan recurrir a la violencia en el orden interno y caracterizar la forma en la cual se ha usado la fuerza para tratar la protesta social, y de esta manera determinar cómo las circunstancias institucionales condicionan la posibilidades que caracterizan el Estado para dar respuestas a los reclamantes, al tiempo que se reconoce que para mantener el orden, además de usar la fuerza, se necesita de la negociación, buscando consensos y ofreciendo respuestas.

Para responder a esta cuestión, en esta introducción se efectúa una aproximación a la noción de protesta social, luego se indaga como se utiliza la fuerza como medio para responder a este desafío colectivo, considerando el enfoque ideológico - operativo de la Doctrina de Seguridad

Nacional (DSN) y las posibilidades previstas a partir de la incorporación de la política pública de Seguridad Ciudadana, lo que finalmente permite concretar el problema del cual se ocupa este trabajo de grado.

### **La protesta social**

Para definir la protesta social es indispensable tener claridad sobre los conceptos de acción colectiva y movimiento social. La acción colectiva se comprende como una actividad en la cual la consecución de un objetivo se realiza por “individuos (que) actuando conjuntamente construyen su acción mediante inversiones organizadas; esto es, definen en términos cognoscitivos, afectivos y relacionales para darle sentido al “estar juntos” y a los fines que persiguen” (MELUCCI, 1999, pág. 14). Entre tanto, el movimiento social es una acción colectiva que busca el cambio social. El concepto de movimiento social desarrollado por Alain Touraine se dirige a comprenderlo como una: “conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad en una colectividad concreta” (TOURAINÉ, 2006, pág. 255). En esta dirección, la protesta social es una acción colectiva contenciosa que enfrenta el poder político, tal como se puede seguir en la definición ampliada que utiliza Archila, quien la define como “una acción colectiva que expresa intencionalmente demandas y/o presiona soluciones ante el Estado- en sus diversos niveles- entidades o individuos” (ARCHILA M. , 1995) .

Como hecho social la protesta puede estudiarse y compararse. En palabras de Archila la protesta social es una categoría más aprehensible que la categoría de movimiento social (ARCHILA M. y., 2001), puesto que se concreta alrededor de una colectividad con identidad donde se desarrollan actividades específicas y se hace posible identificar los actores, así como las motivaciones, los

medios y los lugares donde tiene lugar. De esta manera se estudia la protesta social escindida de relaciones y de otros procesos que ocurren en el conjunto de las luchas sociales.

La protesta social es un recurso político contencioso, que enfrenta el poder. El ejercicio de este repertorio afecta la decisión del gobernante. Si se reta al Estado se confronta la autoridad, el orden y la obediencia, obligando al Estado a emplear la violencia, ideando instrumentos efectivos de represión dentro del concepto de poder de Estado como una “fuerza calificada” que encarna el poder del Estado según Passerin d’Entrèves (PASSERIN D’ENTREVES, 2001, pág. 31). Así mismo, es un desafío al poder político, a las órdenes y a las elites. La protesta social es un derecho político; un derecho que sirve para defender los demás derechos; un derecho en construcción, integrado a la realización de los derechos de expresión, de asociación, de reunión y al antiguo derecho a la resistencia, sin embargo, desde la juridicidad no es válido resistir a la autoridad, cuando existen posibilidades legales.

La protesta es usada por sectores y actores sociales que no han obtenido respuestas empleando los demás medios para tramitar sus peticiones, teniendo lugar, entonces, cuando se dificulta el acceso a las decisiones públicas y se restringen los procesos de apropiación de la riqueza social. La protesta social, como expresión de los conflictos sociales, es un hecho revelador del clima político, así como “un modo de ruptura del orden social regular, pero al mismo tiempo puede convertirse en un modo cuasi normal de la práctica política en los márgenes del sistema político” (SCRIBANO, 2001, pág. 21). De esta manera puede demostrarse el avance o retroceso democrático de un régimen político, al tiempo que se informa sobre la capacidad del gobierno para resolver los problemas a los ciudadanos.

Lo anterior es el fundamento por el cual en esta disertación se busca entender violencia y protesta social como asuntos políticos. La protesta, desde su origen, ha intentado cambiar el estado de las

cosas, construyendo nuevos modelos de organización, participación y decisión, de esta manera, toda protesta es política, afectando el poder y el orden social, promoviendo, además, el debate e incluso atentando contra muchos intereses ya organizados o legitimados, por ello siempre se discutirá si la protesta es, o no, justificable.

El contexto de la protesta social es el régimen y específicamente la contienda política. Según Tilly: “El total del conjunto de interacciones de tales actores entre sí y con el gobierno constituye un régimen político” (TILLY, 2007, pág. 27). Este concepto permite contextualizar la protesta, situándola dentro de un régimen político específico, al tiempo que caracterizar las relaciones entre el gobierno y quienes se oponen. A su vez, el mismo autor señala que la contienda política “consiste en ese (gran) subconjunto de la política pública en el que las reivindicaciones son colectivas y, de verse satisfechas afectarían a los intereses de sus objetos” (TILLY, 2007, pág. 29), en esto consiste la dinámica de la política que se confronta, cuestiona y dificulta la acción gubernamental.

Es por esto que la protesta social, dentro del marco de la resistencia civil, es una expresión política que frecuentemente contraviene la normalidad, respondiendo a la necesidad básica del ciudadano de expresarse o actuar para cambiar sus condiciones de vida, intervenir en las estructuras que mantienen la injusticia y la indignidad. Se lucha por transformar procesos económicos que los afectan, exteriorizar su insatisfacción con problemáticas no resueltas o para mejorar relaciones de algunos sectores de la sociedad con el Estado. Según Sidney Tarrow, la acción colectiva se forma desde grupos carentes “de recursos estables: dinero, organización, acceso al Estado” que estructuran demandas (TARROW, 1997, pág. 22), de tal manera quienes protestan buscan inclusión, reclaman el acceso a estos recursos y a las decisiones de control y de manejo sobre estos.



En nuestro país, las relaciones desiguales con el poder político, el acceso a recursos y el insuficiente tratamiento de los problemas sociales mantienen el conflicto social y político. Los movimientos sociales, a su vez, replantean y edifican nuevos discursos y buscan formas creativas para presentar y comunicar sus peticiones. Sin embargo, los gobiernos tienen diferentes comportamientos frente a la protesta social. Como señala Donatella della Porta: “El que una acción de protesta se defina como el ejercicio de un derecho ciudadano o como una disrupción del orden público tiene consecuencias para la legitimación de los actores” (DELLA PORTA, Movimientos sociales, perspectivas comparadas, 1996/1999, pág. 104).

Durante muchas décadas la protesta social no fue reconocida como una acción política o como un asunto que mereciera atención y solución por parte del Estado colombiano, fue necesario esperar varios años para que los derechos vinculados con la protesta fueran legitimados, legalizados e institucionalizados. De acuerdo con Leal no era un asunto político, era concebida como un tema de orden público (LEAL BUITRAGO, 2002), de tal manera que si la protesta es disfuncional debe ser enfrentada con toda contundencia y reducida en su totalidad.

En efecto, la protesta, en algunas ocasiones, se opone al ejercicio de otros derechos, puede alterar alguno de los elementos de la definición de orden público según el Código de Policía Nacional, concebido como: “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ornato, goce de ambiente sano y espacio público, que permiten la prosperidad general y el goce efectivo de los Derechos Humanos y el aseguramiento de la convivencia” (POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, 2008). Como tema de orden público, la protesta social se asocia a la desviación de los cometidos sociales y económicos, a la anarquía, a la revuelta, al desarreglo social, a las conductas delictivas, y su tratamiento, por lo tanto, se inspira en el recetario de las teorías criminales.

Sin embargo, los inconformes mantienen el cuestionamiento a la desigualdad y a la injusticia social, a las decisiones que los perjudican y a las políticas excluyentes. En algunas ocasiones muchas de estas protestas son reactivas, tienen su origen como reacción o como rechazo a decisiones de los agentes públicos o privados, así como por el incumplimiento de acuerdos, como fue caso de las protestas suscitadas después de los acuerdos del Paro Agrario del año 2013. Si aplicamos esta perspectiva nos daremos cuenta que la protesta social sucede principalmente cuando se desconocen o se vulneran derechos y en las decisiones se ignoran las posibilidades institucionales para encontrar soluciones; como aconteció en el caso de la política que regula la operación de la minería artesanal o informal. Esta actividad fue criminalizada, asociándola a las extracciones mineras ilegales, permitiendo a la fuerza pública, amparada en el decreto 2235 de 2012, destruir dragas y maquinarias involucradas en la explotación minera ilegal. El gobierno no formuló una respuesta, argumentó que “los informales estarían entorpeciendo la lucha contra las explotaciones mineras de los grupos armados al margen de la Ley” (Semana, 2013, pág. 32), esto es, cuando no se acude a la solución política, generando intereses que vulneran las posibilidades de negociación, confinando el dialogo social, desconociéndolo o relegándolo. De esta manera no hay inclusión social, ni participación en la construcción de un acuerdo que mejore las relaciones entre quienes protestan y el gobierno.

### **Fuerza y violencia**

El uso de la fuerza para controlar la protesta social requiere contextualizarse, si bien los conceptos de fuerza y violencia en función de la contienda política no siempre han sido diferenciados desde un punto común. Dos tratadistas nos ofrecen definiciones que no coinciden ni en el razonamiento, ni en la naturaleza temática. Así, mientras para Hannah Arendt y Weber, cuando se habla de violencia semánticamente, se está refiriendo a la posibilidad legal de usar las armas-

monopolizadas por el Estado, la fuerza será la capacidad física para asegurar la obediencia (ARENDT, 1970). Para Charles Tilly “La fuerza, según este punto de vista, consiste en apresar a alguien e infligir daños legítimos a corto plazo, lo que suele significar que las personas que administran los daños gozan de protección legal en sus acciones” por otro lado “el termino violencia se refiere a los daños que no gozan de protección legal” (TILLY, 2007, pág. 26). Ahora bien, para el caso específico de este trabajo se toma los conceptos de violencia y de fuerza de Hannah Arendt y Weber y solo se recurrirá a las definiciones de Charles Tilly cuando específicamente deban utilizarse.

De acuerdo con el concepto weberiano “El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia” (WEBER, 1918), por lo tanto no admite la existencia de un grupo que se oponga o compita por esta capacidad. En el interior del territorio el Estado utiliza los medios para ser aceptado y obedecido, es “el imperio del hombre sobre el hombre basado en los medios disposición de una violencia legítima o supuestamente legítima” (WEBER, 1918), imponiendo, de esta manera, su razón y voluntad, validando, a la vez, la eficacia de la fuerza como un requisito para la subsistencia del Estado. “Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan” (WEBER, 1918), asegurando un orden que a todos pueda convenir. Esto conduce a encontrar el atributo de violencia, en la definición del Estado concebido en el lenguaje weberiano como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. Es una facultad exclusiva. El Estado es la única fuente con “derecho” a la violencia” (WEBER, 1918).

El tema es de importancia para el desarrollo de este trabajo, considerando los actores y los fundamentos que sirven de base para que la fuerza pública actúe, controle y discipline a quienes protestan. Para tal efecto son ilustrativas las construcciones del filósofo italiano Passerin d'Entrèves (PASSERIN D. , 1970), quien se dedicó en sus trabajos a una caracterización de la fuerza en función del desarrollo del Estado. Así, en una primera etapa se encuentra el “Estado fuerza” donde la fuerza emana de la discrecionalidad del gobernante, circunstancia ya superada pues la autoridades actúan obedeciendo la constitución y la ley, otro momento es la fuerza basada en un fundamento legal, esto es el “Estado Poder” con capacidad de controlar a quienes detentan las armas y, finalmente, una fuerza legitimada por los ciudadanos, conocida como “Estado Autoridad” (PASSERIN D. A., 2001).

Entretanto, la fuerza pública será “el cuerpo de hombres armados a quienes la sociedad entrega la misión de respaldar los mandatos de la ley y las órdenes de la autoridad y salvaguardar con ello el orden público” (BORJA, 1997, pág. 635). En teoría constitucional las acciones de esta fuerza no serán facultativas, ya que la fuerza pública está controlada y sujeta a la voluntad de las autoridades. Se asegura que los ciudadanos sean obedientes al orden concebido por quienes pueden hacer uso de la coerción. Este es uno de los principios esenciales del poder en la democracia, tener la capacidad y el control de la violencia.

Para el entendimiento de las funciones que cumple la fuerza pública se precisa distinguir qué es la defensa nacional, la seguridad nacional y el orden público interno. “La defensa nacional es un servicio público, cuya finalidad consiste en garantizar la soberanía nacional mediante el ejercicio legítimo del monopolio de la fuerza” (LIBREROS J. , 2011). Por su parte, la seguridad nacional se entiende “como la situación en la cual los intereses de la nación se hallan protegidos contra interferencias y perturbaciones esenciales” (BONNET, 2008, pág. 14), y, por último, el orden

público interno se asume como la posibilidad de ejercer los derechos, mantener la seguridad y la tranquilidad dentro del país. La fuerza pública se especializa atendiendo los riesgos y las amenazas que enfrenta.

La separación funcional de los conceptos de Seguridad y Defensa nos ayudan a ubicar, específicamente, la responsabilidad frente a la conservación y el control del orden interno, determinando las responsabilidades de cada fuerza a partir de la finalidad social y política que cumplen dentro de la estructura del Estado. Se observa, entonces, cómo el orden público puede ser afectado por varias amenazas, según el objeto de la protección, el factor de riesgo y la amenaza existente. De acuerdo con estas consideraciones, la defensa nacional defiende el territorio, la seguridad nacional se ocupa de atender el conflicto armado y el terrorismo, aunque en la práctica existe una yuxtaposición de responsabilidades que complica el funcionamiento. Para la comprensión de la orientación de este galimatías se aborda la orientación doctrinal que ha determinado el comportamiento de la fuerza pública, entretanto, el orden público será responsabilidad de la fuerza con capacidad de preservar la seguridad interna, función atribuida a la Policía Nacional.

La división y distribución de funciones parece estar debidamente definida. Las Fuerzas Militares se dedican a la protección de la soberanía territorial y la policía al mantenimiento del orden público. La Policía Nacional protege el poder del Estado y asegura la obediencia, esta fuerza, no militar, enfrenta permanente a quienes cuestionan el gobierno y sus decisiones.

Desde el punto de vista del derecho, el orden público se entiende como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada, es decir, una situación normal y propia de los principios generales del orden expresado por las elecciones de base que disciplinan la dinámica de un

ordenamiento (BOBBIO, 1997, pág. 1132). Este concepto permite, además, relacionar orden público con orden interno. En principio, la fuerza del Estado se apoya en la legislación existente, en las normas legales en las que se encuentran dos referentes de orden público. Uno que busca coartar libertades para garantizar la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública, soportado en las necesidades del orden estatal. Otro referente se centra en la seguridad de la sociedad y del ciudadano, próximo a los ideales del Estado Social de Derecho que promueve los derechos y las libertades. Las consecuencias de asumir uno de estos referentes no es insubstancial, tiene sus efectos en el nivel de violencia que genera.

La temática de la protesta social se vincula con la seguridad interna, asunto encargado a quienes se ocupan del control y del mantenimiento del orden interno, es decir, a la Policía Nacional, aunque complementariamente también han participado las demás fuerzas armadas.

### **Doctrina de la Seguridad Nacional**

El tratamiento armado para enfrentar la protesta social en Colombia se relaciona con la evolución “doctrinaria” de la fuerza pública en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI. Dentro del contexto histórico se pueden segmentar dos periodos. Uno orientado por la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) (1960-1991), y otro guiado por la propuesta de la política pública de Seguridad Ciudadana (1991- 2014). A pesar de ello, sobreviven muchas prácticas realizadas sobre los supuestos que caracterizaron el primer periodo, correspondiente a la DSN.

De acuerdo con la definición del Enciclopedia de la Política, la doctrina corresponde a los principios, fundamentos y tradiciones que sostienen el carácter de una institución (BORJA, 1997, pág. 445) (BORJA, 1997, pág. 445). Otros autores ligan la definición a la filosofía política

comprendiendo la doctrina como “un complejo orgánico de ideas resultado de una metódica reflexión” (PASQUINO, 1981, pág. 577) (PASQUINO, 1981, pág. 577). La fuerza actúa en función de órdenes que la organizan, dirigen y limitan, incidiendo entonces en la legalidad, en la institucionalidad, en las prácticas militares y policiales, así como en el respeto a los derechos humanos.

Siguiendo esta afirmación, la doctrina como una construcción ideológica constituye una guía integrada de formación y de creencias, determinando qué debe hacerse frente las amenazas existentes y cómo combatirlas, así como las estrategias, las tácticas y la forma de utilizar las armas, además de indicar de quién debe defenderse y a quién atacar. Las doctrinas son referentes obligatorios que justifican por qué se emplea la fuerza y su grado de construcción es demostrativo del esfuerzo de dirigir la acción de quienes combaten. Son un “Conjunto de principios, conceptos y directrices fundamentales para la organización, preparación y empleo de la fuerza terrestre en operaciones militares. Constituye la guía para el planeamiento y conducción a nivel operacional y táctico de las operaciones militares llevadas a cabo por las fuerzas terrestres y para la elaboración de procedimientos y normas operativas tanto de carácter general como específico(*Doctrina*. DO1-001)” (RUANO, 2003, pág. 47). Alrededor de la doctrina se consolidan mandatos y convicciones que se interiorizan en la disciplina y en el carácter de la fuerza.

La adopción de las teorías de seguridad ha suscitado consecuencias en varios espacios de la relación Sociedad–Estado. De estas teorías se derivan varios comportamientos que asumen tanto autoridades civiles como militares, además de ser fuente de inspiración de las decisiones, conductas y procedimientos de la fuerza pública.

A través de la DSN se espera ganar la guerra en lo externo y controlar el orden en lo interno. Ello nos lleva a precisar que el tratamiento de la protesta es producto de una reflexión por parte de

quienes detentan la fuerza, tienen un propósito y buscan un efecto, no sólo en el contradictor, sino también en la sociedad gobernada. De esta manera el control de la protesta social no sólo se centra en la contención de la protesta, sino que busca ejemplarizar y disciplinar a la sociedad.

Al mismo tiempo, la protesta es una acción ciudadana que confronta el poder político y busca reconstituir el poder, proponer nuevas formas de relación social o, por lo menos, otra forma de decidir, por ello tiende a retar la fuerza ejercida en nombre del orden y de la institucionalidad política, razón por la cual debe controlarse y dominarse. Estas decisiones, sobre el control de la violencia colectiva, tienen intenciones sociales, políticas y militares.

Siguiendo el propósito de examinar la trascendencia de la DSN y las finalidades de esta doctrina, es preciso aclarar que la DSN es una teoría surgida en el contexto de la Guerra Fría y de la lucha contra los contradictores de la democracia liberal. La DSN lleva consigo todas las características de esta lucha global, buscando defender y consolidar “el espacio vital” dentro de una concepción organicista de la sociedad (VELASQUEZ, 2009, pág. 24).

La DSN es el resultado de fundamentos ideológicos y geopolíticos, teorías militares, económicas, e inclusive biológicas, a la vez, aporta diversos conceptos como “la guerra total”, “el frente interno” y “el enemigo interno”, que fueron apropiados por diversos actores sociales y estatales. La doctrina, según sus profesantes, es producto de un “estudio científico de la guerra” (VELASQUEZ, 2009, pág. 22), por consiguiente promueve una defensa total, por esta razón las FFAA asumieron la tarea de “defender estos valores y preservar su seguridad” (Decreto 3398 de 1965). En la práctica se debían enfrentar los conflictos estructurales y los ideológicos, lo cual fue congruente con la Estrategia de Acción Integral, frecuentemente promocionada por el General Álvaro Valencia Tovar en diferentes momentos de su vida pública (VALENCIA, CACOM 1, 2006). Según la DSN la lucha debe ser activa, prolongada y permanente, con la intención de



controlar los objetivos –sociales, políticos, económicos y psicológicos-, para ello se debe contar con la propaganda y el uso ideológico de los medios de comunicación como instrumentos poderosos para la implementación de la DSN.

A causa de las condiciones políticas y económicas de los países del denominado tercer mundo se presentó un proceso progresivo de agitaciones sociales, por lo tanto se requería fortalecer y proteger los gobiernos. Era necesario asumir el control del Estado, bajo el supuesto de proteger a la sociedad, ello implicaba pensar que todo asunto público debería revisarse bajo los criterios de esta doctrina. Se despreciaba el gobierno civil y se hacía apología de la capacidad administrativa militar para resolver los problemas de seguridad e inclusive los demás problemas de la sociedad. Todas las políticas del Estado deberían formularse entonces consultando la necesidad de seguridad, lo cual puede entenderse por su pretensión de contener en sí misma una “macroteoría” del Estado y del funcionamiento de la sociedad (LEAL, 1994).

El desarrollo del militarismo, por ejemplo, fue una consecuencia de la formación centrada en la DSN, la cual buscaba controlar toda la vida nacional. El militarismo es concebido como la abusiva injerencia de las fuerzas armadas, como institución, o de sus miembros individualmente, en la conducción política de un Estado, es también el sistema de privilegios que, en algunos países, se concede a los elementos militares (BORJA, 1997). Para el militarismo la fuerza militar es el principio de toda seguridad, por consiguiente el ejército tendrá poder sobre toda la sociedad, reduciendo el discurso de la democracia, la legitimidad y la representatividad de las autoridades civiles. Muchas de las decisiones para el manejo de la protesta social nacen de este militarismo, pues la doctrina se centra en la protección de los intereses nacionales.

## **Policía Nacional y DSN**

Los procedimientos policiales para atender la protesta se inspiran en la doctrina, la misión que cumplen y el modelo de control de la protesta. En la historia de la institución policial se encuentran dos modelos: a) La Policía del Príncipe, inspirado en el modelo desarrollado desde la Europa continental, principalmente en Francia, y b) La Policía anglosajona, desarrollada en Inglaterra. La policía del Príncipe se ocupa de defender el poder del Estado, entretanto la policía anglosajona es una policía de mayor cercanía a los ciudadanos. La Policía Nacional de Colombia, desde su fundación, centró su misión de acuerdo con las condiciones de “Policía del Príncipe”, cuya influencia ha sido difícil de deshacer, como lo cuenta la misma historia de la Policía.

Para defender el Príncipe es recomendable una actuación represiva y el uso de una fuerza “centralizada, militarizada y alejada de la sociedad” (JAR COUSUELO, 1999, pág. 5), con un sistema de inteligencia unificado, prevaleciendo el orden sobre la libertad. La Policía Nacional de Colombia, como pudo comprobarse, responde a estas condiciones. Es centralizada, con una línea de mando unificada con direcciones nacionales, y es militarizada pues mantiene valores, símbolos y ritos propios de las fuerzas militares. Las estructuras policiales son verticales y las funciones reglamentadas con el objetivo de mantener el orden y garantizar la tranquilidad pública. Puede afirmarse que los procedimientos de la Policía Nacional para controlar la alteración del orden público y enfrentar la protesta social se asimilan a la misión de Policía del Príncipe, así como a los preceptos de la DSN, por ello el modelo de manejo de la protesta, con un uso prevalente de la fuerza, derechos limitados, intolerancia, detenciones, actividades de inteligencia excesiva y control localizado del espacio público, coinciden con los objetivos de esta clase de policía (BLAY, 2013, pág. 9).

La pregunta será entonces, ¿cómo se llegó a este tipo de policía represiva? La Policía fue militarizada en el gobierno del General Rojas Pinilla (1953- 1957), entonces la institución quedó bajo la dirección del Ministerio de Guerra. Esta adscripción fortaleció el carácter militar de la actividad policial, propiciando que el control de la protesta social estuviera atado a la lucha antisubversiva y se comulgara con el objetivo militar de combatir al opositor del orden.

La actividad de control de la protesta social fue heredada a partir de las enseñanzas del Ejército Nacional. Con el propósito de controlar la protesta social se creó la Policía Militar, como el primer cuerpo especializado mediante el Decreto N° 1695 del 24 de junio de 1954, firmado por el señor Teniente General Gustavo Rojas Pinilla como presidente de la República, replicando las funciones que este grupo cumple en el Ejército norteamericano, y es así como gran parte de sus procedimientos fueron transferidos a la Policía Nacional, que mantiene las mismas formaciones de esta fuerza, utilizada por el régimen de Rojas Pinilla para controlar las manifestaciones en su contra y por el presidente Carlos Lleras Restrepo para ingresar a la Universidad Nacional y en el control de las protestas cocaleras 1994-1996 .

La Policía Militar porta armas cortas (pistola nueve milímetros) y armas largas (Fusil M-1 o Galil) -y en las formaciones calan la bayoneta-, lo cual presupone un combate cuerpo a cuerpo, aumentando su poder disuasivo y reduciendo la posibilidad real de choque con los manifestantes. Esta fuerza se mantiene en la actualidad con formación de militares para el control de protestas, a través de la Escuela de la Policía Militar, además se cuenta con la Policía Militar de la Infantería de Marina, una fuerza que se reserva para ser empleada con ocasión de la eventual insuficiencia de los medios policiales siguiendo la doctrina Mansfield, la cual justifica que cuando la policía no puede contener a los descontentos se hace necesaria la participación de los militares (JAR COUSUELO, 1999). Esta fuerza fue utilizada, entre otras ocasiones, durante el paro cocalero del

1995, como se registra en una fotografía de los sucesos (Centro de Memoria Historica, 2013, pág. 164). De esta manera se confirma que el carácter militarizado de la Policía ha estado presente en la normativa, las instancias y grupos especializados para el manejo de la protesta social.

El segundo cuerpo especializado, primero de carácter policial, creado para contener la protesta social, fue la Fuerza Disponible a través de la Resolución 045 del 22 de septiembre en el año 1971. Con base en el Decreto 1667 de 1966 y el Decreto 2347 de 1971 artículos 30 y 83, la Fuerza Disponible será la encargada de contener la protesta social, la dirección operacional es responsabilidad del mando territorial, sus estrategias son disuasivas, defensivas y ofensivas. Aunque siempre la Policía Nacional mantuvo las directrices para el uso reglamentario de la fuerza, la operación seguía las directrices militares para el uso de la fuerza considerando la adscripción al Ministerio de Defensa regentado por oficiales del Ejército Nacional. No obstante, la Fuerza Disponible como grupo especializado no opero sola, se apoya en las labores de inteligencia e infiltración del F2 (hoy SIJIN), oficina responsable de adelantar las labores de inteligencia (el número 2 identifica del mismo modo las oficinas de inteligencia en el Ejército Nacional comprobándose una vez más la procedencia militar en la organización policial), a pesar de ser un cuerpo especializado de la Policía Nacional. Esta fuerza ha operado durante 45 años integrada por efectivos de cada Departamento de Policía.

El Manual de Procedimientos fue expedido mediante la Resolución 2624 de 1973 por el Ministerio de Defensa, en él se determina la doctrina que debe seguir la Policía Nacional en el control de las alteraciones del Orden Público Urbano. El Manual tiene como objetivo “la prevención, la represión y el control de las alteraciones del orden público”. (Ministerio de Defensa Nacional , 1973, pág. 26). Dicho Manual fue elaborado al interior de la institución policial por el Estado Mayor de Planeación de Policía Nacional y se apoya en la definición de orden público del Código Nacional

de Policía del momento. El Manual incluye las normas constitucionales y penales, retoma muchas de las tácticas de la Policía Militar, técnicas para lucha antiguerrillera y los protocolos que deben seguirse ante cada situación.

En la bibliografía que relaciona el manual se encuentran textos disímiles, como “Instrucción, operaciones y apoyo aéreo en el marco mantenimiento del orden en el África francesa del norte”, “Manual para crianza de perros” y “La rebelión de las Masas de Ortega y Gasset”, introduciendo, además, los conceptos de turba, de muchedumbre y de multitud, al tiempo que los clasifica, definiendo cuál debe ser la actuación de la Policía frente a cada situación, haciendo énfasis en el manejo psicológico de los procedimientos, acudiendo a principios de psicología colectiva y recomendando que la asignatura de manejo psicológico se incluya en el entrenamiento de esta fuerza.

El Manual caracteriza las alteraciones del orden público y precisa el procedimiento policial en cada caso, de esta manera se conceptualizan y catalogan multitudes, disturbios, reuniones políticas, turbas y manifestaciones. De esta manera, un disturbio será “una exhibición pública de simpatía o antipatía de un grupo de personas unidas por intenciones individuales o colectivas que responden emocionalmente a un estímulo”. Los disturbios civiles pueden ser ocasionales, premeditados, transitorios, prolongados o simultáneos; su demostración local, regional o nacional. Las multitudes se entienden “un gran número de personas temporalmente reunidas que piensan y actúan como individuos”, pueden ser casuales, corrientes, con unidad de intereses, curiosas, expresivas, exuberantes u hostiles.

Así mismo, se diferencian turba y manifestación: una turba, en este caso, es “una agrupación de personas que actúa de una manera espontánea y poco organizada” (Ministerio de Defensa Nacional, 1973). Según el Manual, la turba ultraja, lanza objetos, destruye y ataca la Policía. Se distinguen,

además, cuatro clases de turba: Turba con tendencia a escapar- huye sin atender llamados -, Turba adquisitiva -busca apropiarse de un botín -, Turba agresiva - destruye, mata hiere- , y Turba subversiva - explota dificultades económicas o sentimientos nacionalistas -. Entretanto, la manifestación es concebida como “una exhibición pública efectuada por un grupo de individuos para demostrar simpatía u oposición a alguna idea o movimiento político, económico o social” (Ministerio de Defensa Nacional , 1973, pág. 59).

Otra de las posibilidades que se plantea dentro de la protesta es la “resistencia pasiva”. Quienes recurren a este tipo de protesta “raramente recurren a la violencia u ofrecen resistencia a las capturas, suelen atarse mediante el uso de cadenas a distintos objetos”, para lo cual se recomienda usar efectivos policiales serenos, pacientes y compresivos. Estas definiciones, sin embargo, han sido poco consideradas en el momento de emplear la fuerza.

El Manual relaciona términos que le permiten y aseguran su actuación legal como “tumulto” y “motín”- sinónimos de disturbio-. En su parte reglamentaria ilustra sobre el uso de algunas armas no letales, se determinan las normas generales de uso de la fuerza y de la doctrina policial de la época. El Manual señala, además, la posibilidad de manipulación de las manifestaciones por parte de subversivos y describe la organización de un núcleo subversivo, establece el método de comunicación con los líderes de los manifestantes y las relaciones con los medios de comunicación. También se definen protocolos de intervención policial, así como acciones de inteligencia, pero no hace mención de tácticas de infiltración. Para la prevención se disponía realizar un proceso denominado de relaciones públicas y de relaciones con los medios de comunicación, además de disponer de un enlace con la comunidad. De la misma manera prevé plantillas de proclamas, mediante las cuales se da órdenes, se previene y se disuade a los manifestantes.

Del mismo modo el manual se ocupa en sistematizar las expresiones que alteran el orden público e introduce también el principio de proporcionalidad, para las actuaciones. A pesar de ello, en la mayor parte de su contenido se promueve la fuerza para el choque y para el dominio de la resistencia agresiva, y por vez primera se incluyen orientaciones para el manejo de los medios que se pueden utilizar, entre los cuales se encuentran caballos, perros, agentes químicos y armas de fuego -limitadas a situaciones de legítima defensa-. Debe señalarse que el arma de fuego reglamentariamente sólo es portada por el comandante del procedimiento, normalmente un oficial comandante del pelotón.

Del mismo modo, se establece que la manifestación debe contar con permiso, a los manifestantes se les debe advertir sobre normas legales, el papel de la Policía, las condiciones y las prohibiciones. Es un acto organizado para el cual deben elaborarse un plan de regulación y se debe ubicar un puesto de mando- actualmente denominado Puesto de Mando Unificado (PMU) -, lo que nos lleva a considerar que el Manual en mención es un instructivo técnico, que aunque retoma algunos elementos de la DSN, como la posibilidad de ser utilizada la protesta social por la subversión, tiene el propósito normativo de presentar el deber ser de la actuación policial.

Aunque en el caso de la Fuerza Disponible no diferencie el uso, la intensidad y la modalidad de la fuerza según la naturaleza y el grado de complejidad de las protestas, la cuestión problemática es que si bien la fuerza es una posibilidad para actuar frente a las protestas sociales, para la Fuerza Disponible no ha sido claro cuándo esta se justifica y cuándo no. Por sus características, la Fuerza Disponible responde al modelo de manejo policial de “fuerza intensificada”, considerando las protestas como expresiones ilegales.

Fue así como la Fuerza Disponible enfrentó las incómodas situaciones originadas en la lucha agraria, en la lucha por las tierras urbanas, rurales y en la emergencia de los movimientos sociales

en los años setenta y, en menor medida, el control de marchas obreras. La efectividad de la Fuerza Disponible fue generalmente insuficiente y en muchos casos debió recurrirse a la Fuerza Militar como aconteció en el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977 (ALAPE, 1980, pág. 156). Para contender la protesta social las policías anglosajonas han desarrollado modelos de tratamiento de la protesta, para lo cual se puede recurrir a procedimientos y técnicas específicas de prevención, disuasión, vigilancia contención, defensa, ataque y detenciones. La selección de un modelo responderá a las necesidades del contexto social y el carácter represivo o negociador del régimen. Aunque no se reconozca explícitamente algunas prácticas de estos modelos fueron imitadas por las instituciones de fuerza pública, encontrándose elementos comunes empleados en la fuerza pública colombiana.

Para saber cómo estos modelos han evolucionado se deben observar las circunstancias históricas. En las décadas de los 60 y 70 se presentaron importantes protestas de las contraculturas, las que principalmente cuestionaban la participación de EEUU en la guerra de Vietnam, para el momento se adoptó el modelo de fuerza intensificada. Otros eventos históricos determinantes fueron las manifestaciones contra la cumbre de la OMC en Seattle en 1999 y el ataque a las torres gemelas en septiembre 11 de 2001, hechos que forzaron un modelo de mayor eficacia. Después de los sucesos de las manifestaciones de “Seattle” la policía emplea formas de control diferenciadas para abordar distintos tipos de protestas. El evento de mayor transcendencia que suscitó la introducción de nuevas estrategias fueron las protestas de Occupy Wall Street, en 2011.

A continuación se señalan los modelos policiales que pueden asociarse a la DSN y el control de la protesta social:

1. La escalada de fuerza también conocida como “fuerza intensificada”, la cual se soporta sobre el fundamento de que la protesta es una forma ilegítima de expresión política (Della



Porta, 2015, pág. 254). Este modelo es congruente con la calificación de la protesta social, proveniente de la DSN, como disfuncional.

2. La incapacitación estratégica, modelo basado en teorías de derecho penal para actuar sobre actores, acciones y territorios (espacios), previendo las amenazas de orden público que puedan ocurrir. La expresión que contiene el modelo se centra en convicciones firmes para actuar contra los transgresores. Entre los preceptos de este modelo se tienen: a) No se debe afectar el funcionamiento de la ciudad, b) La protesta debe tener accesos limitados y controlados, c) Se pueden separar los manifestantes haciendo grupos menos numerosos con divisiones físicas, d) Despliegue atemorizador de fuerza pública -se debe intimidar para que no se proteste-, y e) Tolerancia cero, penalización e inflexibilidad de los gobernantes, basándose en la teoría policial de la ventana rota (Lough, 2012, pág. 1), -según la cual deben adoptarse medidas preventivas para evitar que continúe el delito-, donde la incapacitación estratégica sopesa el riesgo, actúa sobre el lugar que se desarrolla la protesta y se neutralizan los potenciales delincuentes (BLAY, 2013, pág. 10).

Estos modelos se identifican y enfatizan en respuestas de fuerza, aunque el segundo de ellos hace énfasis en la necesidad preventiva y en la focalización selectiva de las acciones. Estos modelos se alimentan del discurso de los gobernantes, quienes pueden aumentar o reducir la peligrosidad de quienes protestan ya que conocen la contundencia de la fuerza, así como los costos políticos de usarla. En este sentido existen dos decisiones políticas: la primera si es dable usar la fuerza, la segunda determinar el grado de peligrosidad –desde las teorías criminalistas- de quienes protestan, enviando al resto de la sociedad un mensaje de miedo o temor. Además, la fuerza debe tomar decisiones operacionales vinculadas con el modelo que se emplea de acuerdo con las

circunstancias en las cuales se actúa, pero esta decisión depende del grado de autonomía y de discrecionalidad otorgado a la fuerza pública.

Aunque el objetivo estratégico de la DSN era combatir el comunismo, también empleó la fuerza para enfrentar otros opositores: “las actividades represivas apuntaban a los sectores que pudiesen intentar manifestar su descontento con el gobierno, así como quienes desafiaran los valores morales y culturales que debían primar en una sociedad occidental y cristiana” (JUSTIPARAN, 2010). Este fue el sustento para atacar muchas manifestaciones políticas de orden interno contrarias al gobierno, procedimiento que no es propio de la fuerza pública de las democracias, originando cuestionamientos a la DSN, así, desde el Estado, e inclusive el interior de la fuerza pública, abriendo la posibilidad de renovar doctrinas y explorar nuevas posibilidades para enfrentar las problemáticas de la seguridad interna.

### **Política pública de seguridad ciudadana**

Se presenta como alternativa para la seguridad interior la política pública de seguridad ciudadana. Esta calificación se efectúa tomando la definición de política pública “como un flujo de acciones y decisiones intencionalmente coherentes y racionalmente focalizadas, tomadas por actores públicos (no sólo estatales), sociales y/o privados, con el fin de resolver, de manera puntual, un problema definido como público en la arena política, utilizando para ello recursos técnicos, humanos, físicos y económicos de distinta naturaleza y cuyo propósito, en últimas, es avanzar en la protección progresiva de los derechos constitucionales” (CANO BLANDON, 2010, pág. 96). Mediante la política pública el Estado resuelve conflictos y tensiones sociales. En el caso específico de la seguridad ciudadana, este tema al interior del Estado cumplía con las etapas propias de la política pública: inclusión en la agenda pública, formulación, proceso de decisión e implementación.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se dio vía libre al concepto de seguridad ciudadana, concebido como un derecho humano y como un servicio público que protege a la sociedad. La nueva alternativa de seguridad esperaba superar la tradicional Doctrina de Seguridad Nacional, centrada en la defensa del poder estatal y en la conservación del régimen, haciendo uso de procedimientos de guerra basados en la represión, la inteligencia militar inmoderada y en la acción reactiva de la cual emanaban todas las políticas de seguridad.

Así, la seguridad ciudadana se constituye como una respuesta alternativa al tratamiento de la protesta social, pues condiciona sus acciones hacia la protección de la vida, la integridad personal, los derechos, el patrimonio y la protección del ciudadano. La seguridad ciudadana adquiere entonces la connotación de política pública, protegiendo la sociedad, incluyendo así mismo el componente de convivencia ciudadana. Este reordenamiento se realiza a través de las transformaciones estructurales y de la reformulación de la política pública de seguridad. Así mismo, se define la seguridad ciudadana como “un servicio público orientado a garantizar que las personas no sean víctimas de la comisión de delitos que atenten contra la vida, libertad, integridad personal y patrimonio económico. Igualmente, busca garantizar la tranquilidad de los ciudadanos o percepción de seguridad en los espacios públicos” (LIBREROS J. , 2011). Como servicio público es un bien que pertenece a todos.

La seguridad ciudadana asume la función política, esto significa que deben atenderse las problemáticas con anticipación, ofrecer soluciones, evitar que el conflicto se presente, negociar y morigerar las conductas desobedientes. “La función política tiene caracteres de acción preventiva y de anticipación a la ocurrencia de alteraciones al orden público, para garantizar la actuación eficaz y eficiente de la autoridad nacional y de las autoridades locales en el manejo de la normativa convivencia pacífica” (LIBREROS J. , 2001, pág. 205), lo cual implica reconocer los problemas

de seguridad como problemas sociales, aunando la capacidad de gestión y la gobernabilidad al servicio de la seguridad. Se hace énfasis en la necesidad de tomar decisiones y realizar programas que reduzcan la posibilidad de ocurrencia de delitos y contravenciones. La labor de los gobernantes, en materia de seguridad, será preferencialmente constructiva, pedagógica y persuasiva.

La sustitución de una Doctrina por una Política Pública no podía ser mecánica, implicaba intervenir las relaciones, la autonomía otorgada a los estamentos armados, caracterizadas “no por un control civil firmemente institucionalizado sino por una relación de simbiosis cívico-militar, que le da a la fuerza pública un amplio margen de maniobra y decisión en el ámbito público del país” (SCHULTZE KRAFT, 2012). Esta autonomía creció en el Frente Nacional, como resultado de la desatención en asuntos propios de gobierno con relación a la sociedad civil, registrándose mayor intervención del estamento armado. Luego, la responsabilidad de las decisiones ha recaído en las FF.AA., bajo un argumento doctrinario por lo menos discutible “se cumple el deber sin pedir permiso”, y se añade: “El gobierno fija unos objetivos de política, pero no decide en cada caso qué debe hacerse” (PARDO RUEDA, 1996, pág. 355). Si bien todo indica que este proceder es situacional y circunstancial, depende del momento histórico, puede darse una clara distribución de funciones, en la cual existen decisiones políticas y operaciones militares. En principio, puede ser un problema operativo, aunque en el fondo sea un problema que afecta el desempeño de la relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Los cambios en la política de seguridad suponían acabar la autonomía militar y policial, lo cual demandaba que los asuntos de seguridad fueran objeto de examen de la ciudadanía y fueran controlados por otras instituciones estatales, como el sistema judicial y la Procuraduría. Para el caso particular de la Policía Nacional, el cambio tiene lugar con el desarrollo de la política pública

de seguridad ciudadana. Como antecedentes de este proceso tenemos la aprobación de la Ley 62 de 1993, la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana, la expedición de normatividad promoviendo buenas prácticas policiales y la propuesta de participación de la ciudadanía a través del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y de los Consejos de los diferentes niveles de gobierno.

Entre los métodos policiales que pueden asociarse a las prácticas de seguridad ciudadana se encuentra el método de gestión negociada. Entre los años 80 y 90 se desarrolló el modelo de gestión negociada, asociado a las nuevas escuelas penales en un marco garantista y dialogante para el manejo del conflicto (BLAY, 2013, pág. 7). Las estrategias según la doctrina policial no son excluyentes y son planificadas según el tipo de protesta que enfrentan. La gestión negociada tiene, además, origen en los EEUU, es un modelo centrado en la comunicación de la policía y los manifestantes (DELLA PORTA, Los movimientos Sociales, 2011, pág. 254)

La utilización de este modelo, según los estudiosos, redujo el número de incidentes y detenciones, ya que se condicionaban las protestas, además de recurrir a la fuerza como último recurso (BLAY, 2013, pág. 6). Según Donatella della Porta la clave de este modelo está en la comunicación entre manifestantes y policía con el claro propósito de fortalecer una conducta pacífica e impedir llegar a situaciones en las cuales sea necesario emplear medios coercitivos.

Un elemento fundamental de esta protección a la ciudadanía es la relación con el trato al ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos y en particular a aquellos ciudadanos que disienten de los gobiernos. En el tratamiento de los acontecimientos de protesta se ha evidenciado un mayor apego a las soluciones de fuerza, pero han sucedido procesos institucionales que procuran modificar este comportamiento. La reacción gubernamental puede acudir a varias formas, entre las que se

encuentran las respuestas institucionales mediadas por el dialogo o el empleo de la violencia oficial frente a los reclamos de los manifestantes.

El contexto de cambio constitucional en su paso de la DSN a la política pública de seguridad ciudadana permite comprender lo sucedido en relación a la idea, o propósito, de estructurar una fuerza pública adecuada a la complejidad violenta del país de la época. La Constitución fue aprobada en un momento en el cual se buscaban salidas a la crisis política e institucional, después de una década de notables cambios, avanzados los procesos de apertura democrática, de descentralización y de fortalecimiento de la participación (Santamaria & Silva, 1986, pág. 69).

El abordaje conceptual aquí realizado se profundiza en el caso del manejo de la protesta social en Colombia esperando confrontar los principales enfoques teórico-, metodológicos y operativos existentes con los sucesos registrados en diferentes protestas sociales.

## **Problema**

En los ochenta, durante los gobiernos de Betancur y de Barco, se propició el manejo político de la protesta social –la cual se había incrementado con numerosos paros cívicos en el nivel local registrados en la década de los ochenta-, además de profundizar la presencia del Estado y tramitar las demandas sociales por los cauces oficiales. Con el avance de estas transformaciones se intentó desarmar los discursos contestatarios de la oposición y de la subversión, así como facilitar el acceso y la asignación de los recursos públicos a los actores de la protesta social, como fue la estrategia seguida por el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), además de moldear las instituciones, permitiendo mayor participación a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

Aunque se produjeron avances institucionales en las décadas de los ochenta y noventa, y se logró modificar varios aspectos de la gestión gubernamental para reducir las protestas sociales relacionadas con la gestión departamental y municipal, las problemáticas que las generaron persisten y no ha sido posible solucionar innumerables situaciones relacionadas principalmente con la prestación de servicios públicos, los aspectos medioambientales y dificultades asociadas a la producción.

Después de expedida la Constitución, la idea de ampliar el ejercicio de la ciudadanía se incrustó entre los colombianos, registrándose un crecimiento en la movilización política y social (Archila, 2004, pág. 38), comprobando que profundizar la democracia era extender la ciudadanía. De esta forma, se mejoraron las oportunidades para discutir las decisiones públicas, apartarse de ellas y, por supuesto, manifestar las discrepancias en forma activa. Las transformaciones políticas impulsaron la participación, propendieron por la negociación, así como avanzaron en la visibilización de diferentes expresiones de descontento, ya que éstas deliberadamente se ignoraban (no eran publicitadas en los medios de comunicación, ni registradas en la agenda pública). También se registró un aumento en la capacidad de asociación, de acuerdo con Rocío Londoño, para el año 1993 cerca de 4.500.000 colombianos se encontraban vinculados a alguna organización social (Fundación social Viva la Ciudadanía, 1994, págs. 40-47), observándose que cada vez más ciudadanos buscaban organizarse, potenciar su identidad y ejercer sus derechos. Este progreso en lo político no puede desligarse de otros factores que también fortalecieron el comportamiento político de los ciudadanos, como fueron los cambios en los medios de comunicación, en los patrones de consumo, en la movilidad educativa y en la generación de nuevas ocupaciones, generándose así un ciudadano con mayores expectativas de participación e intención de transformación, es decir, un nuevo actor político.

Como consecuencia de los cambios políticos e institucionales, producto de la puesta en marcha de la Constitución Política de Colombia en 1991, se esperaba que se redujeran los medios violentos para tratar la protesta social, considerando que este acuerdo legitimaría la acción estatal y abriría nuevas posibilidades de participación democrática que superaran la singularidad de la vía electoral, sin embargo, esto no ocurrió. Como lo reitera el trabajo de Marcela Velasco, con la Constitución de 1991 no se redujo el comportamiento de la política contestataria, pero tampoco se legitimó la acción del Estado. Sus conclusiones se apoyan en la base de datos de luchas sociales elaborada por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), previendo una serie de tiempo entre 1958 y 2000, así como los indicadores económicos obtenidos del Departamento Nacional de Planeación (VELASCO, 2007, pág. 125). Los ciudadanos, por el contrario, expresaron el descontento acumulado por décadas. Según la base de datos del CINEP, se pasó de 476 protestas en 1991 a 1027 protestas en 2013, por lo tanto, con la nueva Constitución se fortaleció la democracia directa y participativa generando nuevas oportunidades, aun así, la situación no ha sido cómoda para los gobiernos, pues el desbordamiento de las protestas afecta las intenciones gubernamentales y desdibuja la legitimidad democrática en el contexto internacional.

Unas de estas situaciones incómodas tuvieron lugar en la primera administración del Presidente Juan Manuel Santos. Las manifestaciones de los estudiantes en el 2011, las protestas por la protección de recursos naturales, el paro cafetero, el paro minero, el paro agrario y las diversas manifestaciones acontecidas en agosto de 2013 -en las cuales se registraron homicidios entre los campesinos e integrantes de la Policía- y abril de 2014, reiteraron que en Colombia se mantiene una lucha permanente de los movimientos sociales. En ellas acontecieron diferentes situaciones que evidenciaron retrocesos y progresos en el tratamiento de la protesta social y, aunque predominó la fuerza, hubo una salida negociada, como se evidenció entre el 11 de junio y el 7 de



septiembre de 2013: “Luego de hacer un barrido de las distintas denuncias que hicieron organizaciones sociales y de derechos humanos, los medios de comunicación y aún la misma opinión pública a través de las distintas redes sociales, encontramos que en el marco de estas manifestaciones: 902 personas fueron víctimas de algún tipo de agresión. Del total de los casos, 15 personas fueron asesinadas, 7 víctimas de algún tipo de acto cruel o tortura, entre ellos un abuso sexual; 315 personas detenidas arbitrariamente, 40 personas víctimas de fuertes golpizas, 329 que a causa de los ataques, resultaron con algún tipo de lesión y/o herida y 5 personas con heridas graves que les derivó incapacidad parcial o total. Es de resaltar que en 70% de los casos, la agresiones estuvieron acompañadas por otros tipos de violaciones” (MOVICE, INFORME SOBRE PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS, 2013, pág. 23).

Estas consideraciones preliminares nos llevan a cuestionarnos sobre el tratamiento de la protesta social y concebir el contexto del problema del que se ocupará este trabajo. Si bien se produjo un cambio en las instituciones, en los mecanismos políticos y se reconocieron identidades, no necesariamente se configuró un marco capaz de procesar y ofrecer respuestas a los problemas heredados de la Constitución anterior –con varios temas pendientes- y a las nuevas dinámicas de los movimientos sociales surgidos con ocasión de las transformaciones económicas, sociales y culturales de la sociedad. Se presentan, por ejemplo, demandas sobre temas irresueltos y surgen nuevas peticiones, sobre temas hasta el momento inéditos. Es un nuevo temario que engrosa la agenda, emergen temas de género, feminismo, medioambientales, de participación de comunidades LGTBI y de transportadores, sin mencionar los coletazos de los movimientos alter mundialistas. Estamos ante maneras novedosas de emancipación, de cambios que superan a las instituciones, protagonizados por una ciudadanía que se encuentra construyendo otros derechos,

inconcebibles en la enumeración tradicional, con propuestas para la formación de una nueva sociedad.

Al Estado se le dificultó ofrecer respuestas, comportamiento justificado, en principio, por la modernización tardía y por las dificultades de gestión existentes en la administración pública. Muchas de las respuestas estatales no buscaron solucionar sino aplazar, por otro lado, las respuestas pendientes obedecieron a diagnósticos insuficientes. Hubo un manejo de la protesta social centrado en la fuerza pública, lo cual impidió hallar salidas políticas y concretar acuerdos. Lo anterior nos lleva a considerar que para tratar las demandas que presentan los movimientos sociales, y distanciarse de la política contenciosa, no basta con democratizar las instituciones políticas. Como lo propone Daniel Pécaut: “a pesar de la existencia de formas democráticas relativamente estables desde hace varias décadas, lo político no parece dar lugar a la producción de un imaginario democrático” (PECAUT, 2003). Por lo tanto, interesa estudiar cómo se enfrenta la protesta social en Colombia con posterioridad a los cambios promovidos en la fuerza pública, una vez desarrollada la Constitución Política de 1991. Dichos cambios constitucionales corresponden a los artículos 20 (derecho a la libre expresión), 37 (derecho a la protesta), así como la introducción del artículo 107, por medio del cual “se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos”. Debe precisarse que el artículo 46 de la Constitución anterior (1886), aunque incluía el derecho a la reunión pacífica, no contemplaba la posibilidad de manifestarse.

Con este trabajo se espera comprender si las modificaciones y avances en los enfoques de seguridad determinaron cambios en el manejo de la protesta social en los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991, así como establecer cómo el enfoque de seguridad ciudadana prioriza las respuestas desde una política constructivista, según la expresión utilizada por Fernando Calderón

(CALDERON, 2013, pág. 12). En el constructivismo las políticas y la gestión gubernamental se dirigen a generar respuestas a las demandas planteadas por los gobernados, privilegiando la acción gubernamental como una relación de Ciudadano-Estado, abriendo espacios y permitiendo su utilización, con la clara convicción de que es posible encontrar soluciones. En palabras de Calderón: “En una política constructivista, el ciudadano y los actores colectivos autónomos – dotados de información, organizados y con capacidades de comunicación interactiva– son los sujetos sociales del cambio y del desarrollo, son quienes podrán plantear y gestionar sus intereses y conflictos en el sistema político y en espacios públicos más plurales y abiertos que los actuales” (CALDERON, 2013, pág. 27), lo cual, sin duda, corresponde a la necesidad de ampliar los canales de la democracia directa y participativa.

El desarrollo de este trabajo se centra en estimar cómo los fundamentos de la política pública de seguridad ciudadana promueven o reducen el uso de la violencia estatal. Se trata de comprender cómo el uso de la violencia permite solucionar la protesta social en función de los desarrollos doctrinarios de la seguridad, determinando si el uso de la fuerza busca constreñir las conductas, o incidentes irregulares de la protesta, o si se dirige a reprimir la expresión social y política de los manifestantes. La indagación contribuirá a revelar si preferencialmente se recurre al uso de la fuerza o se han abierto posibilidades para la negociación. La caracterización de la represión, frente a los repertorios de protesta social y la distinción de las formas para enfrentarlos, permitirá resolver la cuestión a la que se dedica este trabajo.

Si bien la DSN condicionó la actuación del conjunto de las FF.AA., este trabajo tomará como referencia las modificaciones realizadas en la Policía Nacional de Colombia, asumiendo que este es el cuerpo especializado al que le corresponde constitucionalmente realizar esta labor, a pesar de

la imbricación que aún subsiste para contender la protesta entre el Ejército Nacional y la Policía Nacional.

En este sentido es preciso preguntarse: ¿hasta qué punto las reformas introducidas por los nuevos modelos de seguridad, respecto al derecho de la protesta y la adopción de la política pública de seguridad ciudadana, produjeron el cambio esperado en el manejo de la protesta social? Cuestión frente a la cual se propone la siguiente hipótesis: si bien el Estado Colombiano se ha caracterizado por emplear procedimientos represivos como respuesta a la protesta social, desde una institucionalidad militarizada que promueve el enfrentamiento con prácticas legales, extralegales, la criminalización y la judicialización, existen modelos de tratamiento policial y se han introducido cambios orientados por la política pública de seguridad ciudadana además de plantear una agenda inclusiva y desarrollo del constructivismo para procesar y negociar las demandas sociales.

Para poder realizar un análisis que logre ofrecer una respuesta a esta indagación se construye un modelo comparativo entre la DSN y la política pública de seguridad ciudadana mediante el cual se caracterizan las siguientes variables: 1. La protesta social, 2. Ciudadanía, 3. Uso de la fuerza, 4. Participación de las fuerzas militares y 5. Principios y métodos policiales en el desarrollo de protestas sociales, esperando así conocer los cambios que efectivamente se produjeron. Posteriormente, se cruzarán las caracterizaciones para obtener las conclusiones que den respuesta a la mencionada hipótesis de trabajo.

La indagación sobre el concepto que se tiene desde el Estado sobre la protesta social es útil para conocer cómo este influye en el tratamiento estatal, donde puede prevalecer el dialogo o el uso de la fuerza, indagación que recurre al examen de los documentos y discursos del gobierno. Entretanto, para la exploración de la condición de ciudadanía se observará si el derecho a la

protesta social es reconocido y si el tratamiento desde la institucionalidad posibilita condiciones para su ejercicio, realizando una revisión de las sentencias de la Corte constitucional sobre el Derecho a la protesta. El examen del uso de la fuerza es verificado con ayuda de las estadísticas de muertos, heridos y afectados. Por su parte, la participación de las fuerzas militares se analizará precisando los casos en los cuales las FFMM han intervenido, y en particular consultando, la relación de la Revista Noche y Niebla, realizada desde el año 1996. Por último, la observación sobre los principios y métodos policiales se realizará a través de una deconstrucción del contenido de los manuales y la relación de casos en los cuales se recurre a los métodos policiales en un análisis apoyado en informaciones periodísticas y en fuentes secundarias.

La primera parte de este trabajo se ocupa del examen de la tendencia represiva de la fuerza pública, pasando de reprimir a contener la protesta social, la cual privilegia el enfrentamiento, la criminalización y la judicialización a los manifestantes, inspirados, principalmente, en la Doctrina de Seguridad Nacional, así mismo se observa cómo evoluciona el tratamiento judicial de la protesta social, precisando las limitaciones para disentir y ejercer los derechos de expresión, reunión y el uso de los espacios públicos. Se trata de comprobar si continúan vigentes estas tendencias o, por el contrario, si los cambios en la doctrina han evitado que se continúe criminalizando la protesta social. En la segunda parte se consignará los cambios suscitados a partir de incorporación de nuevos modelos seguridad para la orientación de la fuerza pública, los cuales han buscado contribuir a la solución de la inconformidad de la ciudadanía y conocer cómo el ejercicio del dialogo dentro de ambientes de convivencia, el mejoramiento de las comunicaciones y la profundización de procesos de construcción compartida, hacen posible procesar las contradicciones y la indagación sobre aquellas reformas constructivistas implementadas en el país para el manejo de la protesta social.

Con los desarrollos del proceso de paz en marcha, y ante la eventualidad de un escenario de acuerdo y postacuerdo, caracterizado por transformaciones en el desarrollo democrático, se requerirán cambios en las prioridades de la política de seguridad para tratar la protesta social. Este es un momento clave para resolver estas inquietudes con posterioridad a la firma de un acuerdo de paz e inicio de un periodo postbélico, en el cual se requiere definir un concepto de seguridad que contribuya a mejorar el tratamiento de la protesta social y hacer viables las respuestas constructivistas. Este trabajo servirá como medio de apoyo al proceso de investigación para atender y solucionar la acción colectiva contenciosa, de esta manera la investigación examina el tratamiento de la protesta social, relacionando particularmente las reacciones del Estado colombiano, contribuyendo a la investigación sobre movimientos sociales, esta vez asumidos desde el accionar de la institucionalidad. Así mismo, es un enfoque útil en la tarea de apoyar decisiones al tratamiento de la protesta social, observando cómo el uso de la seguridad y la capacidad política del gobernante para asumir, estudiar y ofrecer respuestas, dentro un contexto democrático, pueden afectar las soluciones frente a los inconformes, reduciendo de esta manera la violencia oficial. Se considera que en un espacio de paz (postacuerdo) continuará incrementándose la protesta, pues los ciudadanos probablemente se sientan libres de la represión habitual a la cual ha obedecido su conducta política, expresando sus deseos de cambio, explorando procesos de participación política más vivenciales para solucionar sus necesidades próximas y cotidianas.

## **1. Uso de procedimientos violentos en el tratamiento de la protesta social en Colombia**

Esta parte está dedicada a comprender los elementos de la Doctrina de Seguridad Nacional en la actuación de la fuerza pública para el tratamiento de la protesta social. En consecuencia, este análisis parte desde el gobierno militar del General Rojas Pinilla (1953-1957), tomando como referencia los hechos registrados durante esta dictadura, pasando por los gobiernos del frente nacional, y posteriores al frente nacional, hasta revisar los comportamientos después de los cambios que tuvieron lugar después de la Constitución del año 1991. Observando cómo han sido los medios violentos usados para confrontar a quienes expresan su descontento con los gobiernos.

Esta reflexión facilita comprender cómo los fundamentos de la DSN se insertan en la respuesta gubernamental para atender la protesta social. Para tal el efecto se explora cómo la doctrina orienta la violencia y la fuerza como recursos estatales para brindar seguridad, contener y repeler las alteraciones que contrarían o afectan el orden interno, señalando, a su vez, cómo el comportamiento de los procesos de militarización y la autonomía de la fuerza pública han incidido en el tratamiento de la protesta social, determinando si las respuestas, según la doctrina, son coercitivas, políticas o se hace uso de una mezcla selectiva, temporal y evolutiva de ambas.

En este punto la cuestión fundamental sería saber cómo se ha conducido la fuerza. La conservación del orden interno es un asunto de seguridad del Estado, por esta razón se precisa distinguir las orientaciones misionales y procedimentales que orientan las decisiones sobre seguridad, por consiguiente se contextualiza la noción de seguridad utilizada en función de la doctrina dominante.

En este sentido, según Leal Buitrago “los gobiernos han considerado como problemas estratégicos principales los que tienen que ver con la llamada insurgencia, que se refiere básicamente a las

guerrillas aunque con frecuencia se incluye en ellas los movimientos sociales y las manifestaciones populares de protesta” (LEAL, 1994, pág. 5). Permitiéndonos afirmar que bajo la DSN las autoridades civiles se comprometen y combaten dentro de la guerra total y generalizada, la cual demanda unidad de esfuerzos. Por ello las decisiones de gobierno son tomadas asumiendo una acción integral. Bajo el predominio del militarismo, se están defendiendo los intereses vitales de la nación, esto lo logrará manteniendo el orden institucional y la paz. Este enunciado se mantiene desde los años sesenta hasta la actualidad, con leves moderaciones gramaticales en los discursos de la Presidencia y de algunos ministros, permaneciendo la autonomía de las FF.AA. como medio para controlar el orden público interno.

### 1.1 La dictadura militar de Rojas Pinilla y el uso la violencia institucionalizada contra la oposición política y social.

Esta indagación se inicia en 1953, año en el cual accede al poder el General Gustavo Rojas Pinilla. Este mandato sin duda constituye un hito en el desarrollo y orientación de la fuerza pública en Colombia, en aquel momento se trataba de superar la violencia política precedente y recuperar para el Estado el monopolio frente al uso de la fuerza.

El general Rojas había tenido un papel decisivo en el tratamiento de las reacciones del 9 de abril de 1948, en el cual había desarrollado una fuerte represión –presentándose muertes, heridos y numerosas detenciones- en la ciudad de Cali, como Comandante de la Tercera Brigada (1948). Si bien fue reconocido como un mandatario que lideró procesos de pacificación política y asumió algunos cambios institucionales dirigidos a la ampliación de la participación política, su liderazgo



y pertenencia militar fueron determinantes en la transformación de las instituciones militares y policiales.

Efectivamente, se sucedieron cambios en el papel de las fuerzas, y en la visión de la doctrina militar, soportados inicialmente en la propuesta política: binomio pueblo - fuerzas armadas. En consecuencia, se adscribió la Policía Nacional al Ministerio de Guerra. Esta transformación del aparato de guerra fue demostrativa y premonitoria de la adopción de una serie de mandatos inspirados en la DSN para atender la conflictividad interna.

Durante el gobierno de Rojas Pinilla tienen lugar varias protestas que fueron severamente tratadas, como fue la movilización de duelo por la muerte del estudiante Uriel Gutiérrez Restrepo, sucedida en junio 9 de 1954, siendo asesinados 13 estudiantes por el Ejército, el cual no dudó en reprimir la protesta recurriendo a las armas de fuego (Fusil M1), disparando contra quienes abiertamente protestaban. El hecho no puede ser aislado dado el momento político, y la cercana localización(a tres cuadras del Palacio Presidencial) de la protesta a la casa de gobierno. Esa misma noche fueron detenidos cerca de 200 personas (GALVIS & DONADIO, 2002).

Como consecuencia de estos hechos, durante este mandato se crea la Policía Militar<sup>1</sup>, especialidad militar dedicada a misiones específicas, entre estas la contención de los desórdenes públicos. En la misma historia de la especialidad de Policía Militar se señala: “En junio de 1954 se generan unos graves disturbios en la Capital de la República en especial en la Universidad Nacional, la situación se torna incontrolable. Al día siguiente se agravaron los hechos y se suscita una serie de acontecimientos nefastos donde varios estudiantes terminan heridos. De ahí surge la imperiosa necesidad de crear de forma inmediata por parte del Gobierno Nacional y los mandos militares una

---

<sup>1</sup> La Policía Militar sobre vive en el Ejército – con sus cuatro armas-, en la Fuerza Aérea y en la Armada, como puede verificarse en el escudo de la especialidad.

Unidad Táctica preparada para el control de disturbios y motines con personal idóneo para contrarrestar tal accionar. Es así como se creó el 24 de junio de 1954 el Batallón N° 1 de Policía Militar de la Brigada de Institutos Militares, por Decreto 1695 de 1954 firmado por el señor Teniente General Gustavo Rojas Pinilla como presidente de la República” (EJERCITO NACIONAL , 2017). De esta forma se organiza la primera fuerza especializada para tratar mediante la coerción la protesta social.

Un hecho preliminar y demostrativo de la utilización de la Policía Militar fue el registrado en la represalia al abucheo a María Eugenia Rojas, hija del general, el cual ocasionó muertes y heridos a civiles por parte de agentes encubiertos del gobierno: Policía Militar e integrantes del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC) (GALVIS & DONADIO, 2002, pág. 455).

En este proceso se reduce la violencia entre partidos, pero se reactiva la lucha social distanciándose de las intenciones e intereses de partidos. Se puede afirmar que las luchas sociales estuvieron subsumidas dentro la violencia política partidista. Durante el Frente Nacional infructuosamente se pensó continuar tramitando las contradicciones sociales dentro de los partidos, situación que fue agotándose, debiendo el Estado aprender a contender la protesta por fuera de la institucionalidad bipartidista, requiriéndose estrategias que promovieran atender estas demandas problemáticas propiciadas por nuevos actores sociales fundamentados en reivindicaciones y con motivaciones que justificaban sus identidades.

## 1.2 Autonomía y Militarización en el desarrollo de la DSN

Una revisión de la historia permite concluir que por décadas en Colombia las políticas de seguridad han tendido a privilegiar “soluciones de fuerza” bajo formatos que no siempre han estado apegados a valores democráticos, lo cual ha hecho que sus efectos sean contraproducentes (por ejemplo, la falta de control sobre los casos de abuso de la fuerza y la tendencia a concebir cualquiera de las manifestaciones discrepantes como disidencias ideológicas y políticas de carácter peligroso). Los asuntos de seguridad fueron esquivos para la dirigencia política, delegando a los militares no sólo las decisiones sobre lo táctico sino adicionalmente sobre lo que debería tener un tratamiento político, razón por la cual el asunto de la autonomía militar y policial fue tardíamente tratado en los primeros años de la década de los noventa. Así, los militares adquirieron autonomía para actuar en diversos asuntos cuya solución institucional era responsabilidad de los gobiernos civiles, al tiempo que se sucedieron dos diferentes procesos de militarización: la militarización de la política como solución frente a la protesta social y la militarización de la Policía Nacional. En este orden de ideas, es válido establecer que “la militarización de la política, consiste, precisamente, en calificar y tratar como militares los problemas políticos y sociales más variados, sustituyendo su solución por medidas represivas, que agravan con el tiempo esos problemas y tergiversan el ideal democrático” (LEAL, Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana, 1994, pág. 45).

A pesar de los constantes esfuerzos por encontrar una salida política a las contradicciones sociales, la violencia estatal ha sido, en la historia del país, una alternativa usada ante las dificultades de los gobiernos para construir soluciones, proponer reformas o enfrentar otros actores con intereses opuestos a los manifestantes<sup>2</sup>. Se reemplaza la política por la violencia, como lo ha sugerido

---

<sup>2</sup> En la perspectiva que venimos desarrollando resulta conveniente seguir la pista a los avances analíticos sobre fenómenos derivados de la nombrada *precariedad institucional* que en los términos de Pécaut (1997, 2000, 2001) se

Gonzalo Sánchez en Guerra y Política en la sociedad colombiana (SANCHEZ, 1991, pág. 45), y reconocido el general (r) Bonnet Locarno al señalar que: “la política colombiana nunca se ha comprometido con la seguridad y la defensa de la nación”, enfatizando que la dirigencia del país ha dejado a las Fuerzas Armadas la dura tarea de ejercer la fuerza, en lugar de consolidar un sistema de seguridad integral buscando no depender de la salida violenta (BONNET, 2008, pág. 17).

En Colombia la fuerza pública había evolucionado de un estamento armado al servicio del proyecto partidista a la formación de unas fuerzas profesionales actualizadas en la guerra moderna, después de la participación en la Guerra de Corea (1950)<sup>3</sup>, y fue moldeada al fragor de la Guerra Fría, incorporando los elementos propios de la DSN. Esta doctrina se reformuló atendiendo a factores institucionales, culturales e históricos. Para el caso colombiano esta doctrina combina el pasado de las prácticas de las FF.AA -que recogía la violencia política precedente-, la violencia nativa, la herencia prusiana, conjuntamente con los procesos de modernización y de profesionalización.

Sin embargo, el concepto de la DSN no fue absoluto, ocupó un espacio conjunto con la visión del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1952) y otros mandamientos que orientaron a las Fuerzas Armadas, derivados del mismo aprendizaje del Ejército Nacional y de sus operaciones en los combates contra las organizaciones irregulares. En el frecuentemente citado discurso del Teatro Patria era clara la función de las FFAA, consistente en “restablecer la justicia, el orden, la paz y la seguridad” (LLERAS C. A., 1968), cumpliendo mandatos que contribuyeran a “la concordia y la convivencia”, pero al mismo tiempo precisaba que la política no entraría a los “cuerpos de defensa nacional” (LLERAS C. A., 1968, pág. 218). Esta separación entre el espacio de lo político y la

---

expresaba en la negación de buena parte de la sociedad para aceptar la regulación estatal y/o la incapacidad estatal para consolidar su influencia sobre la sociedad.

<sup>3</sup> Explicable, pues el contingente destinado a detener la marcha estudiantil pertenecía al Batallón Colombia, el mismo que había combatido en Corea. Por eso la psicosis de guerra afloró con toda su fiereza. Al frente de esos héroes quedaron tendidos los cadáveres de un puñado de estudiantes inermes.

labor realizada de las FFAA, fue el inicio de la excesiva autonomía que adquirieron los estamentos armados, quienes decidieron cuándo era posible emplear la violencia. Así, el comportamiento y la actuación del Ejército y de la Policía fueron dejados durante más de tres décadas a discrecionalidad de los altos mandos militares y policiales, respectivamente en el periodo que va de 1953 a 1991. Por ende, serían estas fuerzas las que asumirían su propio desarrollo, así como definirían y reestructurarían sus particulares métodos de control y represión.

La elaboración intelectual de esta doctrina, aunque de proveniencia externa, fue nutrida por reflexiones de la alta oficialidad colombiana, conocedora de los escenarios internos, por esta razón las circunstancias nacionales fundamentan la elaboración de diversas guías para las operaciones e intervenciones de las Fuerzas Armadas, en las cuales juega un papel relevante la Escuela Superior de Guerra, entidad encargada de formular una doctrina congruente con la experiencia militar y la realidad nacional. Esta apreciación es oportuna, considerando la existencia de prácticas y rutinas represivas que se distancian de “la cartilla” de la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyo resultado fue una versión propia de la DSN, alimentada por la cultura organizacional de las Fuerzas Armadas.

Siguiendo este orden de ideas es importante precisar que las Fuerzas Armadas no reconocen la adopción de la DSN (LEAL BUITRAGO, 2002). Con regularidad este concepto no es admitido y se niega que sea su “manual de operaciones”, por el contrario, refuerzan su proceder en su conocimiento, en su experiencia, en la capacidad de poder salvar al país. Del mismo modo, afirman inspirar su actuación en la tradición, en la historia y en la defensa de la democracia. Para lograr este objetivo cuentan con una interpretación propia de las condiciones internas del país, en muchas oportunidades recurriendo a la historia y a la retórica militar. El General Álvaro Valencia Tovar es uno de los militares que contradice con mayor contundencia que la DSN haya sido una

imposición, y de la misma manera niega que el Colegio Interamericano de Defensa sea el inspirador y difusor de esa doctrina (VALENCIA, 1992, pág. 550), señalando que son los extremistas quienes señalan la DSN como “otra diabólica imposición del imperialismo norteamericano”, a reglón seguido acota que la doctrina militar colombiana fue “una teoría autóctona, en cuya concepción y desarrollo en nada influyó el cacareado imperialismo” (VALENCIA, 1992, pág. 411). Desde otra arista el ex ministro Rafael Pardo señala que la “formación propia y única de los oficiales les permitió tomar con madurez y distancia la ola doctrinaria y operativa, la doctrina de la seguridad nacional (PARDO RUEDA, 1996, pág. 502)”. Según el exministro, eso diferenciaría a los militares colombianos de los del resto del continente que profesaron la DSN.

La operación de la fuerza se ve influida en los manuales y en la conducción de los efectivos militares o policiales, como se evidencia en los pronunciamientos del gobierno nacional entre los que sobresale el discurso del presidente Carlos Lleras Restrepo (LLERAS R. C., 1970), acentuados en los momentos de enfrentar las protestas sociales. Al respecto, vale la pena examinar el contenido del discurso del 21 de abril de 1970, del cual se extrae el siguiente párrafo: “Repito, son las ocho de la noche; las gentes tienen una hora para dirigirse a sus hogares y el que se encuentre fuera a esa hora será apresado y si trata de huir o de oponer resistencia correrá los peligros consiguientes”. Este texto es demostrativo de la tendencia autoritaria del gobernante, las capacidades otorgadas a la fuerza pública y, en consecuencia, la amenaza que representa contra la ciudadanía.

La doctrina no reconoce la protesta social como un hecho connatural de la vida en democracia, lo cual hace que el Estado reduzca la intención de abordar las motivaciones, pues no se hace necesario conocer problemáticas sociales, mucho menos tratarlas y encontrar soluciones. Se busca adoptar una actitud que le proporcione orden, legalidad y tranquilidad sin atender la problemática de los

sectores y territorios. No se reconocen como ciudadanos quienes hacen uso del derecho de la protesta social ejerciendo un derecho, sino como disidentes contrarios al desarrollo de la nación, de esta manera, se ha llegado a nombrarlos como recuas, en palabras del Comandante de las Fuerzas Militares General Harold Bedoya Pizarro (CAMBIO16, 1996) .

Más que la acción misma de represión, el Estado colombiano ha mantenido medios de fuerza para detener las intenciones de los movimientos sociales, como lo señala Ramírez Tobón “la violencia llegó a ser, por encima de sus diferencias de amplitud e intensidad, no sólo una manera de sustituir la política sino la forma, por excelencia, de esta última”. (RAMIREZ TOBON, 2002, pág. 155).

Desde esta perspectiva las técnicas aplicadas para controlar la protesta son congruentes con la necesidad de enfrentar a quienes no comparten decisiones de gobierno, para ello se necesitan técnicas que permitan enfrentar a los manifestantes. Estas técnicas fueron apropiadas dentro de los programas de Asistencia Militar (PAM) y como parte de los programas de Alianza para el Progreso, y orientadas por la Academia Interamericana de Policía de Fort Devis en Panamá, creada en el año 1962, donde se emplean las técnicas de contrainsurgencia desarrolladas en el esquema general aprendido en el curso “Control de desórdenes públicos” (TAPIAS, 1980), impartido en la Escuela de las Américas, a la que asistían igualmente militares y policías, sin que en esta Academia existiese una separación en la formación de actores de fuerza, con misión diferenciada para el caso específico de las operaciones policiales. Así mismo, en esta institución se ofrecieron los cursos de "Policía y seguridad nacional", "Inteligencia policial", "Introducción a la seguridad interna", “Aspectos operacionales de contrainsurgencia”, "Desórdenes civiles", "Seguridad interna e información", "Usos del bastón policial", "Comunismo: Amenaza contra América Latina” y "Usos de la fotografía en desórdenes callejeros", técnica que se continuará y perfeccionará posteriormente con la utilización de videos. Se puede deducir que la DSN no admitía

el derecho a la protesta, pues se calificaba como un desorden público, tampoco era considerada la separación entre la labor militar y policial, pues el objetivo era el mismo: vencer a un adversario común, afectando de esta manera las acciones de la función y la actividad policial. Uno de los referentes en la década de los sesenta fue el uso de perros pastores alemanes para enfrentar la protesta social (ROMERO, 2017).

Con el propósito de conservar el orden público, la DSN se concentra en la necesidad de mantener una guerra permanente, en otras palabras, la fuerza pública puede recurrir a la violencia amparándose en el interés superior de garantizar la seguridad de la nación. Así, la seguridad de la nación es un absoluto que justificaba la “nación en armas”. Desde esta perspectiva la violencia no debe ser un asunto legal pues existen asuntos supremos, lo que vendría a significar que el Estado de Derecho cede ante una situación de guerra permanente, a menudo secundado por estados de excepción soportados en la razón de Estado, entendido este como “un principio político regulador de las relaciones entre el Estado y el orden jurídico vigente, según el cual el árbitro del primero es absoluto respecto al derecho en vigor, tanto en el orden interno como externo” (MORENO, 1990, pág. 451). Ello supone que el Estado es anterior al orden jurídico, por lo tanto el Estado puede moldear el derecho según las circunstancias y justificaciones, conservando de esta manera el poder, por ello se recurrió frecuentemente al Estado de sitio o se declararon Estados de excepción después de la Constitución Política de 1991.

Adicionalmente, la fuerza pública buscará que la sociedad respalde su actuación y se abandone la indiferencia en una lucha que debe comprometer a la nación, sea o no legal, lo que llama la atención es que muchas de estas acciones sean validadas por varios sectores de la sociedad, sin importar hasta dónde se llegue, no interesa que se desborden los límites legales. Por ejemplo, el general Daniel García Echeverry, comandante de la Quinta Brigada del Ejército, con sede en



Bucaramanga, en un discurso pronunciado durante la segunda semana de abril de 1986, hacía un “fervoroso llamado a los sentimientos nacionalistas de los colombianos para pasar de la inacción a la legítima defensa, a la acción defensiva para hacer frente a la actividad terrorista” (REVISTA SEMANA, 1986). Otra acción no menos pasiva, invita a la ciudadanía a participar como cooperante: “Una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país cooperará activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad y brindando información que permita la prevención y la persecución del delito” (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003, pág. 61), o beneficiarse de recompensas al actuar como ciudadano informante.

Se estigmatiza al ciudadano cuando se porta como un actor neutral, estimulando así la polarización de la sociedad con la argumentación de que quien no respalde las medidas de fuerza no está con el gobierno y no sirve a la defensa de los intereses de la patria. Según la DSN no es dable el disenso, el ciudadano debe adoptar una actitud comprometida con la defensa del régimen. Así, la actitud del ciudadano se limita, ya no como actor político sino como actor de la violencia. En esta perspectiva debe recordarse, como lo menciona Leal Buitrago, “que no son los ejércitos quienes combaten sino es la nación misma” (LEAL BUITRAGO, 2002, pág. 54), ello implica involucrar el mayor número de actores a la guerra interna.

En efecto, el discurso gubernamental se nutrió de la necesidad de defender la democracia y de una retórica nacionalista en la cual se enfatizaba en la protección de la sociedad de la amenaza comunista. Los manifestantes serán connotados como desadaptados que prefieren el desorden, son enemigos de la institucionalidad y desacatan la ley. El discurso busca contrarrestar cualquier clase de comportamiento que se distancie o afecte el *statu quo*. Como doctrina autoritaria, en su perspectiva cualquier proceso de negociación es concebido como debilidad y por lo tanto no hay

lugar para el dialogo o la participación. En muchos medios de comunicación los editorialistas condenaban todo proceso de negociación y lo señalaban como una debilidad (El Espectador, 1982, pág. 7A) y (El Tiempo, 1987, pág. 4A).

De esta forma se integran diversas fundamentaciones que respaldan los procedimientos empleados, congruentes con el propósito de defender el poder político y el orden social. La continuidad de las políticas para tratar las luchas sociales en Colombia parece ser garantizada por la DSN, este sustento mantiene un criterio que aún no se ha modificado en el imaginario de los integrantes del Ejército Nacional y de la Policía Nacional, a saber, la existencia de un enemigo interno.

Igualmente, la doctrina era promocionada exagerando las amenazas de la protesta para todos sus asociados, como se comprueba en numerosos pronunciamientos de funcionarios y en las páginas editoriales de varios medios. La idea era controlar a la población mediante una dominación militar, policial, psicológica e ideológica. De acuerdo con esta actitud, fueron aceptados muchos procedimientos militares o policiales ilegales, así, si son eficaces no serán criticados por algunos segmentos de la opinión pública. Con base en esta justificación, en la actualidad algunos líderes políticos, como el ex Vicepresidente Francisco Santos Calderón, validan el uso de las pistolas eléctricas.

Al contrario de buscar soluciones y lograr diálogos al interior de la sociedad, los ideólogos de la DSN se esfuerzan en crear y señalar enemigos. En el libro *la Guerra Moderna*, del Coronel Roger Trinquier, se señala, por ejemplo: “En la guerra moderna el enemigo no es fácil de identificar. No hay frontera física que separe los dos campos. La línea que marca la diferencia entre el amigo y el enemigo puede encontrarse muchas veces en el corazón de la nación, en la misma ciudad donde se reside, en el círculo de amigos donde se mueve, quizás dentro su propia familia. Es más bien una línea de ideológica que tiene que ser perfectamente bien descubierta si queremos determinar

pronto quienes son en realidad nuestros adversarios y a quienes tenemos que derrotar” (TRINQUIER, 1981, pág. 41). Se comprende entonces que la distinción del enemigo es ideológica, supone construir una idea de enemigo, para este caso bajo la mentalidad de la fuerza.

Estos procedimientos, presentes durante la etapa desarrollista (décadas 60-80), continuaron en la fase neoliberal de la economía (desde inicios de los 90 hasta la actualidad) debido a la ocurrencia de los levantamientos sociales. Muchas de las decisiones económicas afectaron varios sectores: el industrial, el agropecuario, el gobierno, los servicios, el minero, el energético y los recursos naturales, despertando manifestaciones de oposición y resistencias a las medidas auspiciadas. De acuerdo con el profesor Francisco Gutiérrez, los cambios en el Estado no fortalecieron el dominio sobre la fuerza pública, manteniéndose la militarización y permitiendo, incluso, procesos de privatización de la seguridad (GUTIERREZ F. , 2014, pág. 13).

Ello implica repensar la relación reforma estatal y uso de la fuerza. Como lo señalan Carlos Salgado y Esmeralda Prada : “ El Estado “moderno” promovió entonces cambios de orden ideológico, político y económico, pero su escasa consolidación como tal, agravada por su carácter elitista, lo obligo a desarrollar estos órdenes de manera fragmentada, apoyado en la fuerza como vía de control de la protesta” (Salgado Carlos, 2000, pág. 154). Luego los cambios en el modelo del Estado fragmentaron, excluyeron y no generaron soluciones, presentando como única alternativa las vías militares, policiales y algunas ocasiones fuerzas privadas.

En congruencia con estas apreciaciones, la historia de las relaciones entre Estado y movimientos sociales también ha sido la relación entre fuerza pública y movimientos sociales, atravesada constantemente por el conflicto armado. En medio de esta constante se hace complejo diferenciar los medios usados para reprimir el crimen, la subversión, la amenaza terrorista y la protesta social,

esta circunstancia hizo difícil un tratamiento diferenciado de las diversas expresiones de inconformidad de los movimientos sociales.

Esta orientación doctrinaria funda su actuación en la necesidad de controlar las irrupciones que afecten el funcionamiento del Estado. Desde esta perspectiva es un concepto de seguridad estatocéntrico, lo que permite concluir que la DSN promueva que el Estado no trate sino sintetice las demandas, como manifestaciones disfuncionales opuestas al desarrollo.

No sólo se valida la militarización, adicionalmente la doctrina basa la acción de la fuerza pública en la irrupción del enemigo interno, actor subversivo generador de violencia. El mayor aporte de la DSN ha sido, sin embargo, la construcción y promoción de un imaginario de amenaza colectiva que a todos puede afectar. Con el predominio de un promocionado antagonismo entre militares y civiles, generando así una disensión en la sociedad; contradicción ideológicamente creada en la organización militar de Occidente, el cual aisló al soldado de la convivencia social, como lo corrobora el Mayor (r) Gonzalo Bermúdez Rossi (BERMUDEZ, 1992, pág. 333), además de construir supuestos dentro de la fuerza pública que promovieron la idea de una amenaza constante que a todos puede afectar. "Desde esta perspectiva, su legitimación se establece a partir de la ciencia y tecnología orientadas hacia la fuerza y las armas al servicio del Estado, que renueva la percepción de la "guerra justa", en defensa al derecho que tienen de mantener la soberanía frente a un adversario(a) o adversarios (as) "que internamente rupturan y fracturan la nación" " (AHUMADA, 2007, pág. 61). Así construido, los gobiernos necesitan de una razón permanente y justa que asegure el uso de la fuerza, mantenga el espíritu de cuerpo y el ánimo de lucha entre los soldados y policías, lo que contribuye a conocer las motivaciones que justificaron que la doctrina fuera sistemáticamente incorporada en las FFAA.

### 1.3 El control del Orden Publico entre el Código Nacional de Policía y la Fuerza Disponible

El orden público se percibe como una situación ideal de convivencia adecuada y conveniente para el conjunto de la sociedad. De esta manera lo normal, lo deseable y lo supuestamente justo, es que en las relaciones sociales no haya lugar para el conflicto. Situación posible cuando se pueda lograr una adecuada integración social en el orden social, lo cual supone a la vez una sociedad buena libre de elementos que alteren la seguridad, la salubridad, la moralidad y la tranquilidad pública. Si estos elementos excluidos de las personas de bien alteran la paz social es dable la represión, generando una confusión entre el concepto penal de peligrosidad con el de seguridad.

El control del Orden Publico como un asunto policial tuvo dos enfoques: el primero fue el desarrollo de un texto legal en el cual se define el concepto de orden público, se determinan las condiciones, el comportamiento y los medios de policía, entre ellos el uso de la fuerza de la Policía Nacional. El segundo enfoque tiene lugar dentro de la institución policial corresponde a un asunto de seguridad para contener a gente peligrosa con la creación del primer grupo especializado para tratar las protestas sociales, La Fuerza Disponible. Este dilema que enfrenta estos dos enfoques se prolongará en el tiempo.

En consecuencia, debe advertirse que la actuación policial inspirada en la DNS contrasta con la normatividad contenida en el Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), el cual procura el uso correcto de la fuerza y el respeto de los Derechos Humanos: “Para preservar el orden público la policía empleará sólo medios autorizados por ley o reglamento y escogerá siempre, entre los eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes. Tales medios no podrán utilizarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento. (Artículo 30 Decreto 1355 de 1970, modificado por el Artículo 109. Decreto 522 de 1971), al tiempo que precisa un tiempo específico de duración para la acción policial, lo

cual puede indicar que la acción de fuerza es una respuesta complementariamente con otras medidas.

La creación de la Fuerza Disponible obedece a la necesidad de actuar contra la protesta desde la Policía Nacional, especialmente para tratar la protesta urbana y las invasiones de tierras urbanas. Con base en el Decreto 1667 de 1966 y el Decreto 2347 de 1971 artículos 30 y 83, la Fuerza Disponible será la encargada de contener la protesta social. Se trata no sólo de proteger el orden interno, también de protegerse de posibles amenazas del exterior, no debe olvidarse que la Policía, según Georges Menahen (MENAHEN, 1977), es la primera línea de defensa nacional.

De acuerdo con estos supuestos, la intención es mantener “el orden público de acuerdo con el Código Civil napoleónico impidiendo que los pactos entre particulares atentaran contra los principios esenciales del nuevo orden político social” (JAR COUSUELO, 1999, pág. 208). La idea, entonces, es impedir que otros grupos sociales adquieran poder y quebranten lo construido, impidiendo la conformación de un antagonista capaz de alterar o sustituir lo ya creado. “Ello justifica que los cuerpos de policía fuertemente militarizados se fundamenten en esa idea de orden público, hasta el punto de identificarse terminológicamente, justificándose que se puedan suprimir las libertades fundamentales, igualando orden público a orden social político, es decir el mantenimiento del statu quo” (JAR COUSUELO, 1999, pág. 208), por ello debe prohibirse y controlarse las asociaciones y reuniones. Bajo esta concepción el desacato y el desorden no pueden tener lugar, idea compartida por autoridades civiles y fuerza pública.

Con esto puede comprenderse que el Estado busca formas que le permitan encontrar soluciones ya sea desde lo jurídico o desde la especialización de la fuerza policial, procesos institucionales no seguidos por una misma orientación institucional.

#### 1.4 Momentos de profundización de la Doctrina de Seguridad Nacional DSN

La congruencia de la DSN con la Constitución de 1886 permitía recurrir permanentemente al Estado de Sitio. La historia del DSN ha tenido diferentes momentos en los que se acentúa su aplicación coincidente con las declaratorias de estados de excepción, desde la década de los sesenta hasta la actualidad. La primera expresión de la DSN fue el Plan Laso (1966), considerado como un instrumento militarista y desarrollista, sin embargo, la aplicación profunda de la doctrina tuvo lugar en tres situaciones políticas distantes: 1. A través de la adopción del Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978), formulado y ejecutado en la administración del presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978- 1982), 2. En la expedición del Estatuto de defensa de la Democracia como reacción al terrorismo del Cartel de Medellín en la administración del presidente Virgilio Barco (1986-1990) y 3. En la elaboración y ejecución de la política de seguridad democrática bajo la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). La utilidad de la doctrina es demostrativa del interés gubernamental en combatir la protesta social, restringir las libertades políticas y civiles, controlar los medios de comunicación y criminalizar la protesta, apelando a la repetida razón de Estado para justificar actuaciones desmedidas.

Lo anterior responde a la necesidad de mantener “el Estado sano y robusto”, validando toda decisión sin importar que se vulnere la legislación, justificación inspirada en principios hobbesianos. Así, lo que en principio nace como un procedimiento ilegítimo e ilegal termina siendo en alguna forma aceptado por el establecimiento, sin embargo, esta razón de Estado siempre ha requerido de un ropaje legal, aunque excepcional, amparado en la idea de “garantizar seguridad a todos los compatriotas” (VELASQUEZ, 2009, pág. 199).

Los hechos acontecidos en el Paro Cívico del 14 de septiembre de 1977 son demostrativos del manejo represivo y desbordado de la Protesta Social, esta fue la acción colectiva de mayor transcendencia en la segunda mitad del siglo XX en Colombia. Este paro fue inicialmente una reacción de los trabajadores agrupados en la cuatro centrales obreras C TC, UTC, CSTC y la CGT, pero fue creciendo en motivaciones debido a la crisis económica y social que afectaba varios conglomerados sociales. En el Paro hubo bloqueos y confrontaciones, se habla de más de (500) heridos y dos mil (2000) detenidos. En este hecho participó nuevamente el Ejército, se recurrió a armas largas, hubo muertos, heridos y detenciones masivas, tal como había sucedido en la masacre de los estudiantes y en los episodios de Santa Bárbara, lo cual desembocó en una carta de los oficiales del Ejército que a la postre tendrá su desarrollo en el Estatuto de Seguridad, siendo presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982). El Estatuto de seguridad el cual es considerado la más lesiva aplicación en Colombia de las ideas pregonadas por la DSN.

### 1.5 El terrorismo internacional implicaciones para el tratamiento de la protesta social

Siguiendo esta tendencia, después de los episodios del 11 de septiembre de 2001, en Colombia la caracterización de enemigo interno transitó de subversivo a terrorista internacional. Concibiendo el terrorismo como un método de guerra usado por individuos y grupos para exagerar su peligrosidad (BORRERO, 2005, pág. 96), esa calificación elevó la peligrosidad de todos los ciudadanos. El ciudadano queda al servicio de la doctrina colaborando con el Estado, siendo calificado como subversivo o terrorista cuando hace uso de su derecho a la protesta social. Son fundamentos propios de la DSN, justificada por la existencia del terrorismo y, para el caso colombiano, la persistencia del narcoterrorismo.



En esta lucha contra el terrorismo el ciudadano debe adoptar una conducta ejemplar, permitiendo ser vigilado, controlado y orientado por la verdad estatal, la cual le garantiza su seguridad personal, aunque con limitaciones en sus derechos. No importa que se renuncie a todos los derechos para garantizar la seguridad del gobierno, de la sociedad y la suya propia, así, bajo el dominio de la DSN, el ejercicio de la ciudadanía se restringe, coartándose los derechos de expresión, reunión y movimiento.

En los momentos de mayor dominio de la DSN fue tenue la separación entre subversión y oposición, fue así como se incluyeron como contrarios al orden numerosas expresiones partidistas. En algunas ocasiones los opositores del gobierno fueron blanco de la represión oficial, como pudo observarse en la persecución a la Unión Patriótica (UP) o, más recientemente, algunas ONG contrarias a la política de seguridad democrática que fueron objeto de persecución, como fue el caso de la Fundación José Alvear Restrepo.

## 1.6 La seguridad democrática

El sentido que cobró la denominada política de seguridad democrática en Colombia, fue orientada desde los fundamentos de la DSN, coincidiendo con la estrategias de lucha contra el terrorismo internacional, agudizadas por los ataques del 11 de septiembre de 2001, de esta manera, y apoyado en la consigna de guerra total contra la subversión, se criminalizaron los movimientos sociales y el repertorio de acciones colectivas bajo la égida de la denominada seguridad democrática. Según el ex magistrado y ex candidato presidencial de la izquierda, Carlos Gaviria, uno de los críticos del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). “ Uribe tomó el término "seguridad democrática" de unos talleres que organizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, entre 1999 y 2001. "La idea era diferenciar la seguridad

democrática de la seguridad nacional que se manejó en los años 70 y que se relacionaba con los abusos cometidos por las dictaduras en el Cono Sur" (SALAZAR, 2010).

La Seguridad Democrática, en la práctica, suponía una renuncia a los demás derechos para obtener el derecho a la seguridad. De esta manera se priorizaba la seguridad sobre los derechos políticos, por lo tanto la protesta social no fue aceptada, más bien fue concebida como un medio de la subversión para generar el desorden social, además de estigmatizar a los manifestantes, como pudo evidenciarse en el paro de los corteros de caña, caso ejemplarizante de la forma en que se trató la protesta social: “Me contaba el Fiscal General (Mario Iguarán) esto, y no quise compartirlo con los compatriotas, hasta que no lo oyera directamente del Fiscal General: hay un testigo protegido por la Fiscalía, que acudió al CTI y, entre las cosas que ha dicho, dice lo siguiente: que la guerrilla citó a unos corteros a reuniones, y que los obligó a hacer el paro” (El Espectador, 2008). Desde luego tratamiento a la protesta social, la intensificaría llegándose a presentar en el 2007 1016 protestas según los datos que registra el CINEP (CRUZ, Caminando la palabra. Movimientos Sociales en Colombia 2010 -2016, 2016, pág. 11). Pero no solo era el incremento, también era el desinterés estatal de incluir los temas que alimentaban el disenso entre los manifestantes y la institucionalidad.

### 1.7 Ablandar para controlar

En el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010- 2014) fue recibido con alto ambiente de agitación social, ante lo cual el gobierno adoptó un tratamiento según el cual restaba importancia a las peticiones y manifestaciones, ordenaba la intervención de la fuerza pública y terminaba negociando a medida que se acrecentaba la dinámica de la protesta.

El tratamiento de la protesta social no respondió a la misma lógica con que se dialogó con la subversión armada. El gobierno Santos ha recurrido a procedimientos violentos al igual que los mandatarios que lo precedieron, evidenciándose una contradicción entre el discurso de paz armada y el trato negociado a los conflictos sociales. Como lo señala Alfredo Molano en la protesta social: “En pleno proceso de paz, la gente no entiende cómo y por qué la golpean. El Gobierno no parece darse cuenta de la contradicción y menos de que el palo no está para cucharas” (MOLANO, 2017). Aunque se generen espacios de negociación una vez se haya aplicado el repertorio represivo y coercitivo.

Se podría decir, entonces, que en Colombia se extendió la Guerra Fría debido a la existencia del conflicto interno, manteniéndose vigente la DSN, aportando los argumentos ideológicos y operativos para el tratamiento de la protesta social. A pesar de los cambios en las doctrinas policial y militar, y la desaparición del conflicto global entre capitalismo y comunismo, la DSN permaneció en Colombia por la existencia del conflicto armado, del narcotráfico, la guerra al terrorismo internacional, congruente con la propuesta de Seguridad Democrática, y la insuficiente atención de los estamentos civiles para abordar problemas de seguridad (LEAL BUITRAGO, La Seguridad Nacional a la Deriva Del Frente Nacional a la Posguerra fría, 2002). Esta continuación también la mantuvieron intenciones externas, como se expresó en los documentos de Santa Fe I (1980) y Santa fe II (1990) (BOUCHEY L, 1989), y las consecuencias derivadas del ataque a las torres gemelas en New York en septiembre de 2001, cuyos contenidos enfatizaban en la eventualidad de un ataque externo e interno. Dentro de la misma lógica, la Policía Nacional ha defendido su carácter militar relegando el rol civilista, participativo y educador, requerido para la formación hacia la democracia.

En suma la caracterización DSN así como su aplicación permite demostrar que el Estado colombiano para el tratamiento de la protesta social prefirió recurrir a la violencia. Fue posible confirmar que las carencias e insuficiencias de los gobiernos propiciaron una institucionalidad militarizada que promovió el enfrentamiento con prácticas, legales, extralegales, criminalización y judicialización, para enfrentar a quienes disienten de las decisiones de gobierno.

## **2. Institucionalidad militarizada que promueve el enfrentamiento con prácticas legales y extralegales, criminalización y judicialización.**

Desde la doctrina de la Doctrina de Seguridad Nacional, la respuesta oficial no diferencia, contradice, subsume e ignora los argumentos que exponen los luchadores sociales. Así, las reivindicaciones laborales campesinas o estudiantiles carecen de fundamento. Para la dirigencia, una lectura de una protesta social, desde el DSN, no supondría mayores exigencias, pues la respuesta obedece a un libreto ideológicamente preconcebido. Lo que aquí se entiende es que la institucionalidad debe cumplir su papel como un instrumento involucrado en la “guerra total”, contribuyendo a derrotar a quienes protestan, por ello no hay justificación para escuchar a quienes hacen uso del derecho a la protesta.

Quienes protestan son enemigos del Estado, de la sociedad y de las Fuerzas Armadas, por lo tanto se deben combatir. La DSN insta entonces a las instituciones policiales y militares a usar procedimientos represivos legales, inclusive extralegales, soportados en los fueros militar y policial, respaldados en una única justificación para el uso de la fuerza: la seguridad de la nación. En este estado de cosas se reduce la posibilidad de ofrecer respuestas y predomina la violencia. La DSN abrevia la protesta, la homogeniza, la hace igual, cuando regularmente los conflictos son

disimiles en el origen, en la localización, en las motivaciones, en el sentido, e incluso en el carácter de sus actores.

## 2.1 Protesta social y lucha antsubversiva

Se hace necesario entonces identificarse con la DSN, distanciarse de sus planteamientos es aceptar que la existencia de conflictos sociales, y del conflicto armado, tiene su origen en factores internos no permeados por la Guerra Fría. Por consiguiente, se hace necesario tratar con el mismo rasero los conflictos internos así no sean amenazas contra la ideología prevaleciente del Estado - democrático liberal- , para lo cual se le deberían ofrecer salidas negociadas, originando así lo que Mauricio Archila denomina el discurso integrador (ARCHILA N. M., 2003, pág. 349). Como consecuencia de la distancia de los estamentos civiles en asuntos de seguridad (Escuela Superior de Guerra, 2010), y de acuerdo con la doctrina, la actuación de la institucionalidad quedaba supeditada a las finalidades de las FF.MM., las cuales tienen la capacidad de injerir en las decisiones en materias de orden público y en otros temas ajenos a las competencias de la fuerza pública, mediante una ideología integradora. Los estamentos institucionales se sumaban voluntariamente a esta ideología y se incluían dentro de la estrategia general de orden institucional pregonado desde la DSN.

Es así como se sigue un modelo estratégico y operacional que la DSN utiliza para contener la protesta social, que puede reunirse en los siguientes cuatro elementos: defender los objetivos nacionales estrechamente vinculados con los intereses de las elites, la producción, el comercio exterior, los proyectos extractivos y la idea de democracia liberal; asociar a quienes protestan como generadores del caos, agentes de desestabilización y potenciales terroristas, es decir, como enemigos internos, de tal manera, la protesta social es concebida como una irrupción del “enemigo

interno” y, por lo tanto, el tratamiento debe integrarse a las acciones de contrainsurgencia; la actuación de la DSN como un programa correctivo de los desajustes sociales contrarios a la agenda política y económica que pueden afectar el poder dominante, ello es congruente con las teorías funcionalistas que ven en la protesta social un comportamiento disfuncional o un desequilibrio (la corrección recurre a las acciones de fuerza, complementada con un sustento ideológico tanto en las FF.AA. como en los medios de comunicación y en la sociedad en general); validar la acción de la fuerza pública por medio de una legislación que permita limitar derechos, generalmente recurriendo a los estados excepcionales. Se trata de un esquema en el cual la acción represiva desacredita la protesta, la estigmatiza y la torna ilegal, convocando la reacción del resto de la población para legitimar su acción contra la dirigencia y los procesos organizativos del movimiento social al tiempo que legitima la acción violenta.

Los objetivos nacionales no solamente son los objetivos de interés nacional, se supeditan a intereses y lógicas temporales, pues se redefinen permanentemente. Para el caso específico de la protesta social, el objetivo nacional que se resguarda se relaciona con la defensa de la democracia, de la soberanía y el uso de los recursos de poder, la producción nacional y la paz social, así como los intereses de las elites, la producción, el comercio exterior, los proyectos extractivos y la idea de democracia liberal. Lo anterior se puede ver en los siguientes casos: la defensa de los intereses de compañías petroleras, bananeras y agroindustriales, o la protección de la propiedad industrial y la administración pública (políticas sectoriales).

Una revisión del tratamiento de las huelgas en la década de los sesenta nos informa sobre el proceder gubernamental orientado hacia la protección de intereses nacionales. Según Moncayo y Rojas (MONCAYO, 1978, págs. 203-204), la mayor parte de los conflictos se solucionaron recurriendo a la coacción y al uso de la “violencia física o de métodos totalmente al margen de la

Ley, se citan los casos de represiones dirigidas hacia los trabajadores de la industria del petróleo, la coacción para la negociación en la empresa Celanese (febrero 9 de 1962), los abusos en busca de solución laboral en la firma Perini, la cual construía la hidroeléctrica Calima (abril de 1962), y la masacre de Masacre de Santa Bárbara, en la cual se recurrió a la fuerza militar para solucionar el conflicto laboral de Cementos el Cairo ( febrero de 1963) con un saldo de 12 muertos, entre ellos una menor de edad. El tratamiento de la protesta social continuó atado a un enfoque predominantemente militar, realizado esencialmente por el Ejército Nacional, bajo una orientación ideológica de seguridad nacional.

La DSN orienta la estrategia de guerra, evidenciando una congruencia entre el discurso y la actuación, de tal manera que en la contención de la protesta social predomina el contenido ideológico y la búsqueda de la solidaridad del resto de la sociedad con el uso de la fuerza. De esta manera una protesta se soluciona a través de la fuerza apoyada en una doctrina compartida por varios segmentos de la sociedad, de esta manera son aceptados y legitimados los procedimientos. La orientación de la DSN, en estos casos, puede observarse en el manejo de los medios de comunicación, con la profundización de mensajes públicos y masivos, que buscan demostrar el peligro de quienes protestan, preparando a la opinión para asegurar que el exceso sea necesario.

Bajo el imperio de la DSN no siempre recurre a la fuerza, también hay respuestas políticas, como la disuasión, la invisibilización, la desinformación, la reducción de la resonancia, la manipulación dirigida y la adopción de reformas livianas o engañosas concebidas como métodos “no violentos” y en ocasiones preventivos o amenazantes.

Es posible distinguir dos formas de disuasión. Por una parte se recurrirá a la disuasión mediante la presentación de armas intimidantes (tanques, tanquetas y carros de guerra), y por otra, se realizan acciones para desacreditar a quienes protestan, tal como ocurrió con los manifestantes de la

pequeña minería, los cuales se asocian a grupos al margen de la Ley (Noticias Uno, 2014). La actividad disuasiva tiene un alto componente ideológico dirigido a desacreditar las motivaciones de la protesta y desalentar a la población, pero del mismo modo la disuasión operacional busca generar miedo en los posibles manifestantes, haciendo uso de la guerra psicológica, buscando reducirlos y derrotarlos antes de que participen en la protesta. El miedo y su compañero cercano, el pánico, intimidan, jugando un papel determinante en la contención del protesta.

Así, la guerra psicológica tiene un desempeño táctico en el combate contra la protesta social, de acuerdo con esta doctrina es necesario que en la opinión ciudadana se despierte la solidaridad con el régimen, promocionando la idea de un enemigo visible que puede afectar la seguridad personal y comunitaria. Con regularidad esta estigmatización es realizada por los medios de comunicación, deslegitimando sus motivos ante la opinión pública. A continuación se relatan dos casos demostrativos de esta tendencia: en el año 2013, en la cadena radial La FM, el Ministro de Agricultura señalaba que el Paro Cafetero estaba infiltrado por la FARC, el mismo medio señalaba que “una mujer embarazada falleció en el municipio de Santander de Quilichao porque los manifestantes impidieron la asistencia médica a través de bloqueo de vías” (LAFM, 2013). Estas informaciones sensibilizan y a la vez indignan a los radioescuchas, para quienes, desde luego, esta acción atribuida a los manifestantes es inhumana, atroz y deplorable. La desinformación mediante la utilización de los medios de comunicación, eleva la peligrosidad de los manifestantes, se exagera o se caricaturiza, haciendo mención de actos irracionales o aberrantes que generan rechazo en la opinión pública.

En este sentido se recurre a la estrategia de lucha antsubversiva y de guerra contra el terrorismo, por lo tanto, quienes participan en la protesta social se señalan despectivamente. La descalificación del movimiento social provino del Estado, de las clases privilegiadas, de los poderes con voz y,



desde luego, de los medios de comunicación. Tal como lo señala Vincenc Fisas: “Para justificarla- esta lucha- se mitifica el uso de la fuerza, se glorifica el sacrificio y la muerte, se acepta la obediencia ciega y se ponen en marcha mecanismos perfectamente conocidos para provocar fanatismos y deberes patrios, y suscitar un odio absoluto hacia el adversario, depositario ya de todos los males....” (Fisas, 2002). Lo cual prepara al militar o al policía para actuar con convencimiento de estar actuando legal, correcta y racionalmente, o por lo menos para lograr un fin que beneficiaría al conjunto de la sociedad.

La labor represiva según las ideas que inspira la DSN no hace distinción de entre delincuentes, subversivos, terroristas, opositores políticos o manifestantes. Aunque a esta descalificación se suman prejuicios culturales, racistas e incluso regionales existentes en Colombia, no atribuibles a la DSN, la descalificación va de la mano con la discriminación: campesino, pobre, minero criminal, vendedor ambulante, defensor de derechos humanos, estudiante de universidad pública, negro e indio, sujetos que son asociados con conductas delincuenciales, mediante usos instrumentales de estos términos, en otras palabras, reconocen identidades al tiempo que se denigran. En el mismo sentido, no se separan las estrategias, los medios, las armas y las operaciones, a las cuales se puede recurrir para combatirlos. La identificación del enemigo interno dentro del militarismo no diferenciaba el grado de la amenaza, los riesgos para la seguridad, ni los motivos de su lucha. La DSN es una estrategia integrada de acciones que comprometen el conjunto del Estado y de la sociedad.

Una revisión de la estrategia seguida por el DSN permite comprobar que se cuenta con recursos preventivos, dentro de la lógica de legítima defensa preventiva, promoviendo la confrontación coherente con el objetivo de eliminar el actor insurrecto, abriendo espacio para adelantar acciones extralegales amparadas en los fueros.

La DSN promueve una estrategia de acercamiento de los militares a los estamentos civiles desde diferentes niveles para legitimar el control sobre la población, integrando gobernantes, empresarios y multinacionales, siguiendo los imperativos para el conflicto de baja intensidad, entre los cuales se incluye la mencionada unidad de esfuerzos. Como puede demostrarse en los casos de Tauramena y poblaciones vinculadas con proyectos mineros u obras con impacto ambiental negativo (CENSAT, 2010).

De la misma manera, la fuerza pública es empleada en acciones relacionadas con los intereses de empresas privadas. Así, actores no gubernamentales recurren a la fuerza para proteger el interés privado, defenderse de reclamos en las relaciones obrero patronales y contrarrestar reclamos por afectaciones ambientales y de propiedad intelectual, lo cual se puede demostrar en casos como la destrucción de semillas criollas de arroz, labor adelantada por el ESMAD en cumplimiento de la Resolución 970 de 2010, que ampara intangibles como como la certificación de semillas propiedad de las multinacionales Monsanto, Dupont y Syngenta (Semana, 2013). Se puede decir entonces que la acción de la fuerza pública no siempre responde a los intereses nacionales y a intereses generales.

Los anteriores casos permiten evidenciar que la violencia como un recurso constante para el control del orden interno, considerando la insuficiente capacidad del Estado de atender las problemáticas sociales. En Colombia se prefiere controlar las manifestaciones disidentes recurriendo a la coerción, como se demuestra en la represión de las organizaciones estudiantiles, en la persecución contra los movimientos que exigen una reforma agraria o en los ataques contra los movimientos sindicales y movimientos de carácter regional, acciones que contribuyeron a la reducción de los movimientos sociales. Así, por ejemplo, la contención del movimiento estudiantil ha sido inmutable desde la década 60, en la cual se persiguió desde la Unión Nacional de Estudiantes

Colombianos (UNEC) (RUIZ, 2002), hasta, en el 2011, la represión a la MANE (MANE, 2012), la represión a los campesinos de la ANUC, línea Sincelejo, hasta el Paro Agrario de 2013, así como el constante enfrentamiento con las organizaciones sindicales.

Muchas de las recomendaciones de la DSN pueden verificarse en las operaciones psicológicas, en las adquisiciones realizadas por las Fuerzas Armadas, en la permanencia de la Policía Militar PM, de la Fuerza Disponible y en la activación del Escuadrón Móvil Anti Disturbios<sup>4</sup> (ESMAD), en los procedimientos empleados y en el seguimiento a través de labores de inteligencia continua a organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles, religiosas, clubes deportivos y otras organizaciones sociales. La policía mantiene procedimientos como seguimiento, vigilancia e interrogatorios a los ciudadanos, a los líderes y a las organizaciones sociales mediante la inteligencia legal e ilegal, pública y privatizada, e infiltraciones al movimiento social, dentro de su actividad regular de inteligencia (RUGELES, 2015). Además, se recurre a medios irregulares como el empadronamiento, la promoción y el pago por información a ciudadanos. Se controla de esta forma a personas u organizaciones que puede desatar protestas y afectar el mantenimiento del orden.

## 2.2 La labor Policial y el mantenimiento del orden público

La corrección represiva es adelantada por las Fuerzas Armadas, pero en el caso que nos ocupa nos interesa especialmente la Policía Nacional, institución responsable del control del orden público, y a la vez una fuerza involucrada en la lucha antisubversiva .

---

<sup>4</sup> La observación de Charles Tilly es pertinente al señalar que no utiliza el termino disturbio señalando que no ha encontrado ningún “ejemplo en el que los participantes llamaran al acontecimiento disturbio o se identificaran a sí mismo como alborotadores” (TILLY, 2007, pág. 18)

Para comprender la intervención de policía en la protesta se deberá entender el fin de la policía, la función que cumple y su desempeño como fuerza pública. Esto implica abordar la relación entre policía y libertades. “La Policía tiene por fin remover los peligros que amenazan el orden normal, administrativo y social” (FERRO, 2013), así, la mayor parte de las policías de diversos países tienen la responsabilidad del mantenimiento del orden público interno<sup>5</sup>. La policía es un cuerpo especializado en la ejecución de esta tarea, como una labor exclusiva para lo cual se requiere de una fuerza tecnificada, con policías formados para esta labor, además de armas y de métodos de control, de contención y de represión. Por esta razón el control de la protesta social es realizado por la Policía Nacional como una actividad policial.

Se considera una actividad policial “la facultad otorgada a los funcionarios competentes para aplicar medidas correctivas, limitando los derechos y libertades de las personas con el propósito de preservar el orden público, observando el principio de legalidad y, en general, garantizando siempre al debido proceso y el derecho de defensa del trasgresor” (POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, 2008). En esta actividad legal de la policía se materializa el uso de la fuerza, se hacen posibles las capacidades para lograr que se obedezca a través del ejercicio de los medios de coacción.

Adicionalmente, las decisiones siempre han estado permeadas por la existencia del conflicto interno, el cual asedió la relación Sociedad civil–Policía, así como las decisiones de los gobiernos sobre el orden interno y, desde luego, las concernientes al control de la protesta social (CRUZ RODRIGUEZ, 2016, pág. 73). Sin embargo, a pesar que existen normas que regulan la función y

---

<sup>5</sup> Recordemos que la policía está hecha para proteger “el orden material y exterior, considerado como un estado de derecho opuesto al desorden, como el estado de paz opuesto al estado de turbulencia” HAURIU, Maurice, Principios de derecho público y constitucional, Madrid, 1927, p. 116.

la actividad policial, se presentan desacuerdos entre el deber ser policial y los procedimientos usados.

Regular la coacción estatal y la restricción de libertades en busca del bien común siempre será una discusión política con alto contenido ideológico, y el campo en el cual se tramita es una discusión propia del derecho. El uso de la fuerza está regido por el poder de la policía, su poder es potestad del Congreso de la República, de acuerdo con la Corte Constitucional le “corresponde al Congreso de la República, expedir las normas restrictivas de las libertades y derechos ciudadanos, con base en razones de orden público e interés general” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2004), por consiguiente es el poder legislativo el que determina hasta dónde van los derechos y cuáles son los límites, establece qué se considera como bien común, el sentido de orden público y por vía directa estipula las condiciones y requisitos de la protesta social. De esta manera el proceder policial está sujeto al derecho, esta razón permite asegurar la posibilidad de permitir el derecho de la protesta social (FERRO, 2013), la cuestión es que en todos los casos debe consultarse la fundamentación en el orden jurídico positivo para que la coacción y la actuación sean legales, pues no las sustenta el que se hable, en general, del poder de la policía.

Como se encuentra preceptuado en la actividad policial las decisiones sobre los procedimientos deben consultar una obediencia reflexiva, es decir, es razonable, obedece a unos valores, quien recibe la orden puede pensar en la licitud de su proceder, la responsabilidad es compartida dado que compromete la labor del conjunto de unidades policiales que participan en la actividad policial. El uso de los medios coercitivos está establecido dentro de los procedimientos estandarizados y aprobados por la Dirección General de la Policía Nacional- en Resolución No.05316 del 051208 “Por el cual se adopta el catálogo de procesos y procedimientos del sistema de gestión integral de la Policía Nacional” -.

La labor policial está vinculada con las condiciones doctrinarias, sociales y culturales. La policía resuelve problemas de orden interno mediante la represión y la agresión, de esta manera la respuesta estatal vinculada con la represión recurrió preferencialmente a las recomendaciones de la DSN.

A pesar de las normas, en los procedimientos policiales para tratar la protesta social ha primado la visión militar regida por la DSN que el deber ser legal. Si bien los documentos institucionales en ocasiones recogen la normatividad, en la actuación de la fuerza predomina la idea de amenaza, peligro y la necesidad de eliminación del disidente, conducta similar a la que prevalece en la guerra. Como efecto de la presencia de la DSN, la policía no caracteriza, ni diferencia el riesgo y la amenaza según la naturaleza de la protesta, pues dispone de una única lectura de la situación de seguridad, y es así como se encuentran vacíos e incongruencias. Por ejemplo, para contener una marcha urbana en la ciudad de Medellín protagonizada por los empleados del sector salud con exigencias sobre el modelo de atención y circunstancias laborales, les fueron enviados tanquetas y efectivos del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD), con un saldo de lesionados, heridos e inclusive ataque a ambulancias (COSMOVISION , 2015). De lo anterior se puede deducir que no se hace distinción, no se diferencia, ni se sopesa el grado de amenaza, ordenándose un manejo equivocado para tratar una marcha que no representaba riesgos altos, ni amenazas graves, ni peligrosidad, de esta manera se constata que la respuesta policial vinculada con la represión ha recurrido preferencialmente a las recomendaciones de la DSN.

Estas condiciones de desempeño de la Policía Nacional comprueban que las ideas de homogeneidad del DSN no permitieron una separación y especialización de su función, pues prevaleció una definición generalizada del riesgo, de la amenaza y de la peligrosidad de la protesta

social. Adicionalmente, la doctrina obstruye el cumplimiento de los principios recomendados para el uso de la fuerza.

El principio de proporcionalidad precisa que para “aplicar la fuerza en determinada circunstancia deberá tomar en consideración una progresión en el comportamiento ciudadano y la proporcionalidad con cada uno de los grados de intensidad, de modo que entre la disuasión y la reacción se gradúe la fuerza partiendo de la presencia ostensiva, hasta el uso del arma de fuego” (POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, 2011). Este principio, contemplado en el manual policial, en algunas ocasiones, no se cumple. Son numerosos los casos documentados en los cuales fue usada la fuerza en forma desproporcionada frente a amenazas frágiles y riesgos bajos entre los que se encuentran la utilización de bolsas de tierra arrojadas desde un helicóptero contra trabajadores en Barranquilla en agosto 31 de 1999 (CINEP, 1999) y la destrucción de un plantel educativo en Pasto en marzo 13 de 2003 (CINEP, 2003) y la dispersión de manifestantes empleando un helicóptero policial como sucedió en las protestas de Catatumbo en 2013.

Desde la institucionalidad policial será necesario precisar el concepto de fuerza y buscar los argumentos que la separan de la violencia para la guerra y la violencia requerida para la represión de la protesta social. Desde la perspectiva contenciosa no es fácil distinguir entre protesta y rebelión, protesta y desorden, protesta y violencia armada. En primer lugar, la protesta social no es rebelión, aunque pueda afectar otros derechos, el orden deseable y la convivencia. La justificación frecuentemente aludida para usar la fuerza es la protección de los derechos del resto de la sociedad. Ello supone diferenciar la respuesta, decidir si se debe recurrir a la fuerza, observar si es necesaria y ofrecer una respuesta proporcional. De la misma forma, consultar y cuantificar el grado de fuerza legítima y los métodos de contención que puedan emplearse para repeler cada protesta, reconociendo que ellas son diferentes. En la literatura especializada solo se clasifican dos

modalidades de protesta: las protestas convencionales, o pacíficas, y las protestas transgresoras, sin que estas necesariamente sean violentas, además, existen situaciones excepcionales que hacen que surjan protestas espontáneas, que no han sido previstas, pero que pueden ser calificadas como transgresoras, ilegítimas, ilegales y merecedoras de penalización.

Dentro de la misma convicción de la DSN puede considerarse la creación, formación y actuación de la fuerza especializada para el control de disturbios. En la años noventa, durante la administración del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998- 2002), el 24 de Febrero de 1999 y través de la Directiva Transitoria 0205, la Dirección General de la Policía Nacional crea el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) como fuerza entrenada para controlar paros, marchas y multitudes. Mediante la Resolución DIPON No. 01363 del 14 de abril de 1999 el Escuadrón Móvil Antidisturbios obtiene vida jurídica. El ESMAD se encuentra adscrito a la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC), esta especialidad policial cuenta con dos compañías en Bogotá y dos en Cali, así como otras en ciudades, como Medellín, Bucaramanga, Montería, Barranquilla, Pereira, Cúcuta, Pasto, Yopal, Popayán, Valledupar, Ibagué, Cartagena, Neiva, Manizales y Villavicencio. En la actualidad han sido formados 3140 miembros del ESMAD, estos policías son capacitados en el Centro Nacional de Operaciones (CENOP), escuela donde se realiza el curso de Control de Multitudes. En cada escuadrón hay cuatro oficiales, doce suboficiales y 150 patrulleros, aunque la unidad mínima de intervención requiere de un oficial, cuatro suboficiales y 50 patrulleros. La actitud desafiante de este cuerpo y la ostentosa indumentaria, más no disuasiva, ha generado frecuentes enfrentamientos y violaciones de los derechos humanos.

Según el Manual de Procedimientos expedido mediante la Resolución 2624 de 1973 la multitud: “es un gran número de personas temporalmente reunidas que piensan y actúan como individuos” (Ministerio de Defensa Nacional , 1973, pág. 39). En la actualidad no se tiene conocimiento de



cuál puede ser la definición de multitudes. La connotación del manual de la Policía es ideológica e instrumentalizada, así como la organización de fuerza disponible, o ESMAD, concibe la solución de disturbios, término con el que generalmente se vincula cualquier forma de protesta social o el control de multitudes, confundiendo de esa manera fenómenos de naturaleza distinta. Sin que los dos hechos correspondan a un mismo hecho social. De acuerdo con la definición de la RAE, el disturbio es una “alteración, turbación de la paz y concordia” (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2016), por lo tanto la misión continúa centrada en el control de alteraciones del orden público, no en la protección para el ejercicio del derecho de la protesta social. De igual forma se precisa que el instructivo de criterios para uso de armas no letales (2009) fue publicado diez años después de creado el ESMAD (1999). La formación para el combate de los escuadrones policiales no se distancia en forma general de la empleada por el Ejército en la especialidad de Policía Militar. La organización de dicho escuadrón se compone de la siguiente manera: una escuadra de intervención, una escuadra de apoyo, una escuadra de reserva, equipos de trabajo (manos libres) y gaseadores.

Esto es indicativo de la forma de actuación del ESMAD, la cual ha dejado resultados lesivos y poblaciones agredidas. Según el documento de MOVICE, durante los enfrentamientos en el Catatumbo en el año 2013: “encontramos que la Policía fue la institución con mayor nivel de responsabilidad en los hechos denunciados, con un 88,15% del total: dividiéndose responsabilidad entre el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), el 52%, La Seccional de Policía Judicial e Investigación (SIJIN), el 1,22% y la Fuerza Disponible, el 35,48%. Sin embargo, y a pesar de que en teoría, las manifestaciones de la sociedad civil sólo deberían ser monitoreadas por la Policía, en un 1,55% de los casos se logró identificar la responsabilidad del Ejército o en conjunto con el Ejército. Tanto así, que en un 8,54% de los casos, las víctimas no lograron identificar qué tipo de institución era la agresora” (MOVICE, 2013, pág. 24).

El fuero militar continúa protegiendo la actividad policial. El control de la protesta social es una actividad policial frecuente, dentro de la cual se producen excesos y en ocasiones delitos. Estas conductas, al ser juzgadas dentro de la jurisdicción especial militar, se desarrollan dentro de un marco legal.

Es de esta manera, tal como se encuentra documentado en videos públicos, denuncias y testimonios, que los procedimientos policiales con regularidad exceden el contenido del manual, no atienden los principios sobre el uso de la fuerza, sus actuaciones no son proporcionales, ni respetan las normas básicas de derechos humanos, agrediendo, ultrajando, hiriendo y lastimando a los manifestantes (MORRIS, 2011) . Aunque de difícil aceptación en muchas protestas, la policía ha empleado armas de fuego –solo portadas según el reglamento por los oficiales- y en ocasiones canicas de vidrio en armas neumáticas (Noticias UNO, 2008), así como las prácticas de provocación a los manifestantes con insultos, el uso de vocabulario agresivo (NN, 2013), de generación de ruido e intimidación, en ocasiones se ha presentado, incluso, la ruptura de vidrios de vehículos (Caracol T.V., 2013) y de edificaciones (Noticias Uno, 2014), sin que se hayan adoptado, desde la Policía Nacional, medidas de protección para los manifestantes. A pesar del proceso de profesionalización, la posibilidad de “normalizar” estos comportamientos de la fuerza pública ha sido una labor insuficientemente realizada.

Una interpretación similar se desprende de la lectura de los hechos protagonizados por este escuadrón en el Paro Agrario de 2013, donde se registraron excesos del ESMAD, con decomiso de alimentos, violación de domicilio y agresiones físicas a personas ajenas a la protesta, (El Espectador, 2013). Estos sucesos llevaron al entonces Representante a la Cámara por el Departamento de Boyacá Carlos Amaya del Partido Verde a reclamar: “Creemos que se tiene que crear una fuerza nueva que controle los motines, pero que no vaya a las casas y no agredan a los

que protestan. La fuerza que se cree deberá tener todo un proceso de formación donde a los policías no les inculquen odio” (CARACOL, 2015). Este pronunciamiento no ha sido aislado, otros voceros políticos también han cuestionado los procedimientos del ESMAD, como se registró en la audiencia de control político. Según Steve Wright: “Cualquier burocracia de represión cuenta con personal ideológicamente preparado para mantener estos sistemas en operación” (WRIGHT, 1995, pág. 42), aseveración que nos lleva a suponer que existe una formación ideológica que promueve el grado de sevicia que se ha evidenciado en las actividades represivas.

Así mismo, en octubre de 2015, el Representante a la Cámara Alirio Uribe desarrolló un debate sobre el desmonte del Escuadrón, apoyado en afirmaciones del tipo: “entre los años 2002 y 2014 fueron registradas 448 agresiones con la presunta participación de integrantes de la fuerza pública, que dejaron cerca de 3.950 víctimas, entre ellas 137 casos de personas heridas, 91 detenciones arbitrarias, 107 reportes de amenazas individuales y colectivas, 13 casos de ejecuciones extrajudiciales y 2 de violencia sexual” (POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO, 2015). Se advertía entonces que los guarismos presentaban un subregistro, porque la mayoría de las veces no se presentaban denuncias.

Es así como el desarrollo doctrinario, la profesionalización y la especialización, fueron procesos institucionales que buscaron dar respuesta al uso adecuado de la fuerza pública. Para evitar equivocaciones y corregir los desfueros se revisaron y actualizaron los manuales y las prácticas, contando con unidades especializadas. Se debería usar la fuerza en forma adecuada, distinguiendo a cuáles agresores legítimamente contener, contender, atacar, de cuáles se debía defender, a cuáles se debería controlar y en qué circunstancias.

### 2.3 Criminalización y judicialización

Conjuntamente, con la labor operacional de Policía y Ejército, otro medio empleado para la contención de la protesta es la criminalización y judicialización, medios empleados antes, durante y después de la protesta.

El examen de la criminalización y judicialización no pueden observarse por fuera de la función que cumple la justicia en un sistema democrático. La función del sistema judicial en el Estado es garantizar la prestación del servicio público de justicia, garantiza los derechos humanos y contener los excesos de la autoridad. La justicia, como control, expresa la necesidad de controlar el poder. Según Francisco Suarez: “(...) el Estado, como un todo, es superior al rey, porque el Estado, cuando se le asigna el poder, lo recibe bajo la condición de gobernar de [modo no tiránico, y si lo hace], entonces puede ser depuesto” (Suárez 1944, 855). La justicia debe garantizar el cumplimiento de la ley, proteger el orden y el bien común. De acuerdo con el jesuita se puede considerar la posibilidad de una guerra justa cuando el rey es un tirano y agrede la república y a cada uno de los ciudadanos, de tal manera que a la justicia le corresponde determinar qué tan justa es la protesta social.

Por consiguiente la justicia interviene en el tratamiento de la protesta social. Dicha intervención puede garantizar este derecho constitucional, y así mismo contribuye a disciplinar a quien se aparta de las condiciones de normalidad, que se presume deben permanecer en el orden público. Por lo tanto, se hallan dos caras de la justicia: una represiva y otra garantista. De esta manera, según el derecho positivo, se garantiza la protesta mientras ésta no sea violenta. En forma general el sistema judicial controla las condiciones en las cuales los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la protesta, así mismo debe garantizar otros derechos y combatir conductas violentas de los manifestantes y de la fuerza pública. Una cara, la represiva, dispone de un aparato represivo que

es coherente con la intención de dominar y hacer cumplir mandatos legales. Las normas existentes protegen a la fuerza pública a través de los fueros militar y policial. Otra cara, la garantista, protege el sistema democrático, los derechos humanos y las minorías. Es una potestad de los jueces decidir con ecuanimidad, la que orienta sus sentencias. Así, las normas pueden penalizar las conductas políticas de las personas o garantizarlas.

A pesar de la normatividad establecida, la DSN promueve criminalizar y judicializar a quienes protestan, la estigmatización de los manifestantes es frecuente. De esta forma puede, o no, usarse la fuerza, pero la intención es conducir la motivación de la protesta hacia los estrados judiciales. La labor que se desarrolla tiende a emplear todas las posibilidades legales para criminalizar, perseguir, enjuiciar y condenar.

En este sentido, el ejercicio de la protesta es vigilado, controlado y enfrentado por autoridades con permanente capacidad de criminalizar. Para comprender la amplitud de este concepto es preciso citar la definición que Uprimny propone sobre la criminalización de la protesta social: “ la criminalización existe con la sola detención del participante en un acto de protesta, o con la simple apertura de una indagación preliminar por parte de la Fiscalía, con independencia de que tal indagación desemboque en la apertura de un proceso penal y de que tal proceso culmine con una sentencia condenatoria” (UPRIMNY, 2010). Esto quiere decir que no se trata solo del proceso que cumplen fiscales y jueces, sino los mismos militares y policías que detienen, conducen e interrogan, así, la criminalización no necesariamente conduce a la judicialización, de lo que se deduce que, cuando criminalizan policías y militares, se asume una función propia de la rama judicial, condenando a los manifestantes e incrementando su capacidad de reprimir con arbitrariedad.

Se entiende el proceso de criminalización a partir del uso del poder de la policía o condición excepcional del mismo (llámese razón de Estado), que permite la expedición de normas particulares que con regularidad niegan los derechos individuales y colectivos con la finalidad de retomar la normalidad. De esta manera se crean espacios jurídicos especiales que le permiten a Ejército y Policía excederse. El ejercicio judicial será útil para la disuasión, el control y la acción de fuerza, protegidos por una legalidad permanente o provisional.

Para criminalizar es necesario vincular la protesta social con la violencia, para obtener la aprobación social de la criminalización se requiere asociar a quienes protestan como potenciales delincuentes, como personas agresivas, enemigas de la tranquilidad pública. La estrategia es simple, si se es violento carece de validez el reclamo, se está delinquiendo y se merece una pena. La criminalización se inicia en la caracterización del ciudadano que protesta como “subversivo”, “terrorista” o “narcoterrorista”. Estos estereotipos son útiles para condenar anticipadamente, tildándolos como individuos peligrosos para el orden social. La terminología es útil para condenarlo social y penalmente, desacredita la motivación del disidente, evita que se le apoye y logre adeptos o simpatizantes para su causa. El estilo de redacción de los comunicados de las instituciones de seguridad hace uso intensivo de estos calificativos. La judicialización es conveniente para generar un consenso que condena la protesta y promueve el control social. Convertidas en delito las actividades de los protestantes tienen una línea débil que las relaciona con delitos políticos como la rebelión, la sedición, la conspiración y la asonada.

La agitación estudiantil fue tipificada como “acto de agresión colectiva” (Diario Oficial , 1966, pág. 305), estableciendo sanciones por conductas de agresión verbal y escrita contra el gobierno y penas de 180 días por agresión a las Fuerzas Militares en ejercicio de sus funciones. Por ello, las transformaciones sucedidas en las disposiciones legales buscaron convertir el sistema judicial en

un instrumento antisubversivo, buscando controlar las clases que pueden subvertir el orden público, lo cual supone, desde la perspectiva de la DSN, judicializar la protesta social y aumentar el poder punitivo del Estado. Una de las vías usadas por el Estado para tratar la propuesta es la criminalización de quienes participan en las protestas sociales, principalmente los líderes.

Un ejemplo del uso de este recurso legal fue la criminalización a las directivas de las protestas organizadas con el fin de evitar la construcción de la represa del Quimbo, por el delito de “obstrucción a vías públicas que afectan el orden público” hechos acontecidos en 2012 en el Municipio de Gigante- Huila .

Es significativo el número de detenciones a participantes de protestas sociales, la cual se puede corroborar en cada una de las protestas mencionadas. Sucesos del 9 de junio de 1954, 200 detenciones, Masacre de Santa Barbara 27 detenidos, represión paro estudiantil en la Ciudad de Cali en febrero de 1971. Cerca de 500 detenciones en el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977. Según MOVICE y la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos – CCEEU en el Paro Agrario de 2013 hubo 262 detenciones arbitrarias.

Una válida interpretación indica que la justicia ordinaria fue sustituida por la justicia castrense como resultado de una pauta sistemática en la que el conflicto político y social encontró salida por la vía de la “excepción” y no a través de soluciones propias de la vía democrática. Estas salidas tuvieron, con frecuencia, discursos que las justificaron. Resguardada en los estados de excepción se implantó la Justicia Penal Militar, hasta el año 1987, en el cual se declaró inconstitucional esta figura, siendo reemplazada por la Jurisdicción Especial de Orden Público, con jueces de primera instancia y un tribunal exclusivo para segunda instancia, para tratar los delitos políticos con apoyo de las Fuerzas Armadas.

La criminalización de los movimientos y de los actores sociales respondió a la necesidad de controlar la generación de intereses contrarios a la visión predominante del modelo de organización socio político y económico, evitando de esta manera el cuestionamiento al concepto de orden público asociado al consenso social y a la noción de legalidad. Las luchas laborales, los conflictos sociales por la tierra y la agitación estudiantil motivaron un tratamiento de mayor contundencia.

Esto se deduce del examen normativo, donde se puede comprobar que siempre ha existido la necesidad permanente de contar con normas excepcionales que permitieran criminalizar las conductas contrarias al orden público y emplear medidas de fuerza amparados en la legalidad. Es necesario precisar que con anterioridad a la Constitución de 1991 se había expedido el Decreto 180 en 1988 (Estatuto de Defensa de la Democracia, para muchos reencauche del Estatuto de Seguridad de la administración Turbay- el cual fue declarado inexecutable. En la administración del presidente Cesar Gaviria se expidieron los Decretos 2790 de 1990 y 99 de 1991, los cuales constituyeron el Estatuto de Defensa de la Justicia), conocido en los medios como la justicia sin rostro, reduciendo la función judicial de los organismos de seguridad civiles y militares, aumentando la capacidad de condenar con anterioridad al proceso de judicial en el mismo momento de recaudar y aportar las pruebas. El Estatuto “tipificó nuevos delitos, creó circunstancias de agravación, aumentó sanciones para delitos existentes y abrevió procedimientos judiciales” (GALLON, 1991, pág. 16).

Además de estas normas de cobertura nacional, se concibieron otras creaciones jurídicas excepcionales mediante la sectorización de parcialidades geográficas para aplicar normas especiales, y se adoptó la denominación Teatro de Operaciones, actualmente denominadas zonas especiales de normalización, un área geográfica específica en la cual se desarrolla un conflicto



armado. Un ejemplo de aplicación de medidas excepcionales en el territorio tuvo lugar en el año 1988, en Urabá, para controlar las actividades del movimiento sindical vinculado con el sector agroindustrial. Fue así como se creó la Jefatura Militar, conjuntamente con la declaratoria de zona de emergencia y de operaciones militares, supeditando las autoridades civiles a la autoridad militar. Con oportunidad de una huelga dentro de esta jurisdicción “se dispuso de penas de hasta 180 días para sus promotores previo sanciones para los transportadores que no prestaran el servicio y se censuró la información sobre actividades relacionadas con el paro” (GALLON, 1991, pág. 16).

Entonces, se verifica que la DSN intervino en la construcción de un derecho penal que condenó la protesta social, amparado en los estados de excepción, tipificando los delitos que afectaban la normalidad, concibiendo nuevos delitos y asociándolos con la protesta social. El objetivo de criminalizar y judicializar la protesta social es disuadir a la ciudadanía de hacer uso del derecho, homologando este derecho como un comportamiento delictuoso, esto es, concebir la lucha social como un delito que afecta la normalidad democrática. El objetivo es deslegitimar la protesta. Se pretende que quienes se vean afectados por algún desarreglo institucional acepten la dominación y el estado de las cosas como algo natural, lógico y racional, a las cuales resulta absurdo, irracional e irresponsable oponerse. Lo cual se puede lograr a través de coerción suave –operaciones psicológicas- y el uso de la fuerza física, así como detenciones, intimidaciones selectivas principalmente dirigidas a los líderes, en esta forma la criminalización de la protesta social no es una construcción jurídica, es un instrumento ideológico y político ligado a la DSN.

A pesar del reconocimiento constitucional, legal y la reglamentación policiva del derecho de la protesta social, la discusión sobre el tratamiento de las protestas se inicia en la caracterización como expresiones legítimas o ilegítimas, distinguiendo la pertinencia de los fines, si son programadas, si son permitidas o son espontáneas. A partir de estas clasificaciones se puede actuar

policivamente y criminalizar cualquier comportamiento que no se ajuste a las condiciones exigidas por el gobierno para protestar (CRUZ RODRIGUEZ, Caminando la palabra, 2016, pág. 239).

La cuestión es que este estado ideal no es con regularidad alcanzado. Con frecuencia la conflictividad permanece y a menudo las demandas se desbordan, por tal motivo se hace necesario contar con las posibilidades jurídicas para tratar la protesta, asumiéndolo como una conducta antijurídica. Esta salida jurídica del Estado valida recurrir a la razón de Estado, la cual permite tomar decisiones apelando a los intereses superiores de la nación. La razón de Estado, en función de la DSN, es mantener el poder e impedir que actores diferentes a quienes profesen la ideología dominante puedan afectar al poder y el estado de las cosas.

En el fondo la cuestión en discusión es si es posible garantizar los derechos de las personas. En tal sentido, utilizar y adecuar el derecho penal para la represión de la protesta social, además de ser inconstitucional, contribuye a fortalecer un estado de exclusión que no sólo no garantiza los derechos ciudadanos a la mayoría, sino que niega la posibilidad de reclamar justicia.

Por otro lado, la legislación y la normatividad con los episodios de protesta social, no fueron puestos en discusión en el congreso. Si se hace una revisión de las diferentes normas reguladoras de la conducta penal se puede verificar que estas han sido resultado de decisiones del ejecutivo, sin una discusión en el legislativo, y sin que hubiese tenido lugar una discusión pública, como puede verificarse a través de muchos hechos ajenos a la protesta social, como fue el caso de la muerte de Luis Carlos Galán, o los atentados propiciados por el narcotráfico o el terrorismo, situaciones que sirvieron para amparar una legislación que criminaliza la protesta social. No se diferenciaba quién era el enemigo y específicamente quiénes habían generado la violencia que se quería combatir a través de las novedosas formas de judicialización, del mismo modo, las normas expedidas por el congreso limitan el alcance de la protesta social.

Igualmente, la sola existencia del código penal es un instrumento de disuasión para la expresión del descontento, para la reunión y para el ejercicio pleno de la protesta social, de la misma manera es intimidante para los líderes de los movimientos sociales. Se requiere entonces de un poder que determine un comportamiento obediente que impida la posibilidad de apartarse y contrariar la norma jurídica. Cualquier reparo a la normalidad, o al orden público, y al modelo de desarrollo, significa un atentado contra al avance de cualquier proceso de desarrollo. Esta intención de judicialización no será coincidente con el concepto de justicia que se había construido desde las mismas escuelas criminológicas. Esto se hizo notable en la tipificación de nuevos delitos relacionados con la protesta social, como fue el caso de la reciente Ley de seguridad ciudadana, Ley 1453 de 2011.

Por otro lado, la Ley 599 del 2000 tendrá un artículo del siguiente tenor: Artículo 353<sup>a</sup>. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. PARÁGRAFO. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

Se están prohibiendo los espacios que con regularidad son utilizados en la protesta, esto constituye una involución en la consagración constitucional de los derechos fundamentales y el regreso a la normatividad que regía antes de la Constitución de 1991. Efectivamente, la Asamblea Nacional

Constituyente de ese año decidió consagrar amplias garantías para el ejercicio de los derechos de reunión y movilización en los espacios públicos y para ello consideró necesario abolir el artículo 46 de la anterior Constitución Política de 1886, que consagraba que: Art. 46. Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas.

La norma establece como excepción las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Nacional. Sin embargo, este criterio de la autorización previa de la autoridad del Ejecutivo para la realizar manifestaciones públicas estaba ya puesto en el Código Nacional de Policía, siendo abiertamente contrario a la disposición del artículo 37 de la Constitución, que no solamente no somete el derecho a la movilización al régimen del permiso previo de autoridad gubernamental, sino que expresamente establece como excepciones las limitaciones a este derecho al disponer que solamente la ley podrá consagrar los casos en que de manera expresa puedan establecerse dichas limitaciones. Nunca por vía de prescripción general de régimen de permiso previo tal y como lo hace la ley de Seguridad Ciudadana.

Así asumido, el propósito es reducir el espacio del ejercicio del derecho constitucional a la movilización, o manifestación ciudadana, consagrado en el artículo 37 de la Constitución Nacional. Se evidencia, además, en la estipulación de sanciones penales que castigan con el doble de las penas previstas para la obstrucción de vías a la ocurrencia, circunstancias que se desprenden o se deducen de manera concomitante a dicha obstrucción. Así, el artículo 45 de la Ley 1453 de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana, prevé que las penas serán ya de 4 a 8 años si quienes protestan imposibilitan la circulación de vehículos o medios motorizados destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, lo mismo que a quienes los dañen.

De esta manera, se colige que el objeto de la norma es fortalecer la idea asociar con delitos políticos la protesta, acción frecuente en el repertorio social de la lucha social en Colombia, además de restringir las posibilidades de ejercer el derecho, enfrentándolo con otros derechos. En una situación de competencia o concurso de derechos, dándole la “oportunidad” al ciudadano de escoger qué derecho prefiere. Se incorpora el concepto de derecho de terceros, así mismo esta norma promueve el conflicto entre ciudadanos, cada uno con capacidad de ejercer derechos, sin que efectivamente exista claridad sobre prioridades desde la Constitución o la Ley. En ausencia de tal claridad sobre la cuestión será el medio de policía quien decida. Ante los vacíos existentes, la autonomía o, mejor, la discrecionalidad será la que reine, cuando debería realizarlo una autoridad no armada que discierna con suficiencia jurídica.

La falta de una ley estatutaria - la cual tiene un rango superior sobre las demás leyes- que desarrolle el derecho a reunión, permite deducir que el proceso de extensión de derechos se ve reducido debido a la necesidad imperiosa de penalizar lo que al parecer de los formadores del Código Penal debe prohibirse, combatirse y penalizarse. De esta manera la protesta social será un derecho en ciernes, permitido pero no aceptado. Un derecho en permanente observación dada su peligrosidad y su capacidad de afectación del orden público, lo cual reitera la afirmación de que el derecho a la protesta social es un derecho en formación, el cual no permite limitar su capacidad de exigibilidad, dificultando ubicar la protesta social en el contexto de la contradicción, condición propia de la democracia.

De lo anterior se deduce que aunque se hayan registrado avances con el desarrollo de la nueva Constitución y en la legislación, en relación con la protesta social, continúa asociándose la protesta social con los delitos políticos, se siguen presentando prácticas de criminalización y de judicialización, volviéndose permanentes, inspirados en los estados excepcionales, en

jurisdicciones especiales, y territoriales, así como en los estatutos provisionales que fueron ideados para atender situaciones de coyuntura. Se prescriben los derechos, pero se establece un límite para los mismos. El contexto que sirve para adoptar las medidas es que en la protesta siempre entran en colisión los derechos de los manifestantes con los de los terceros afectados.

En el país se mantuvieron los métodos violentos, de criminalización y judicialización, amparados ya sea por la existencia conflicto colombiano, o justificados por la lucha contra el terrorismo internacional. Así se confirma cómo mediante la asistencia militar y el intercambio permanente de experiencias, continúa la incorporación de la DSN, sin descartar la inclusión de otras medidas generadas al interior de las instituciones militares y policiales, recomendaciones que son compatibles con los argumentos que sostiene la DSN. No obstante, la desaparición de la Guerra Fría generó nuevos enfoques de seguridad, ideando métodos menos represivos y de confrontación con la población. Pero se han presentado, avances y retrocesos. Una de las consecuencias, por ejemplo, del ataque a la Torres Gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, de las políticas de los gobiernos fue revertir los avances en el reconocimiento de derechos y el desarrollo de la ciudadanía, del trato blando se regresó a la coerción fuerte.

Sin embargo debe destacarse la Directiva 08 de 2016 de la Fiscalía General de la Nación, en la cual hace reconocimiento de la protesta social como derecho político y a la vez señalando expresamente que conductas son inaceptables y deben ser objeto de persecución penal.

### **3. Cambios en el manejo de la Protesta Social a partir de la política pública de seguridad ciudadana.**

#### **3.1 La protesta social en la redefinición de competencias de seguridad**

De acuerdo con la Constitución vigente y la Ley, es competencia de la Policía Nacional el tratamiento de la protesta social, por ello, para el cumplimiento de esta función se han ideado técnicas, medios y procedimientos que configuran protocolos de la actividad policial para atender la protesta social. Le corresponde constitucionalmente a la Policía proteger los derechos de los ciudadanos, entre ellos el derecho a la protesta, pero de la misma manera debe asegurar que el ejercicio de este derecho no afecte las condiciones de normalidad que merecen los demás ciudadanos.

El Estado colombiano emplea un conjunto de normas, de instituciones y de procedimientos dirigidos a contener la protesta. Estos medios son guiados por una convicción doctrinaria y por máximas coherentes con la condición del régimen. Para examinar qué cambios sucedieron en la fuerza para el control de la protesta social con la incorporación de la Política de Seguridad Ciudadana se compara con la Doctrina de Seguridad Nacional, contextualizando la evolución histórica, política e institucional de estas dos concepciones de seguridad, observando las transformaciones de la Policía Nacional a partir del proceso de desmilitarización.

Según lo afirmado por Charles Tilly cuando hay un gobierno implicado la contienda política se convierte en un caso especial de violencia colectiva (TILLY, 2007). Lo cual requiere de acciones y de actitudes éticas, responsables y eficaces por parte de la Policía que le permitan sustraerse de las motivaciones y actuar como una institución con la capacidad de mantener el orden y

garantizar los derechos de la ciudadanía, si lo que se persigue es actuar dentro del orden constitucional.

En tal forma los modelos de intervención policial para el tratamiento de la protesta social permiten caracterizar cómo se restringen o facilitan los derechos asociados con la protesta, reduciendo o propiciando la violencia. De acuerdo con las circunstancias se escogerán modelos duros, severos y violentos o de negociación.

Estos modelos debieron responder a un concepto de seguridad, el cual modela las condiciones de actuación de la violencia. La agenda de seguridad de la posguerra fría suscitó la revisión de los objetivos, las políticas, las estrategias y la definición de nuevas prioridades. El concepto de seguridad fue reelaborado para enfrentar nuevas guerras. La declinación se inicia con la administración del Presidente Carter, con la formulación de una nueva actitud de los EE.UU. hacia Latinoamérica y la consolidación de la caída del Muro de Berlín. La situación interna cambia y se estimula la discusión sobre la necesidad de modificar los conceptos sobre seguridad. Se estrenaba un nuevo modelo de seguridad y en Colombia, como corolario de estas reflexiones, se debían replantear las estrategias y modalidades de actuación de la fuerza pública. No solo era una discusión operacional, lo apremiante era definir cómo el Estado conservaría el orden público, reduciendo y eliminando amenazas sin vulnerar derechos, dada la existencia de una nueva constitución y de exigencias externas para garantizar la protección de los Derechos Humanos, despertando la cuestión sobre cómo se asignaba la función de controlar el orden público a la institución idónea.

La protesta social puede convertirse en una manifestación de violencia política. La protesta social puede desembocar en violencia, y esta violencia constituye una amenaza que debe ser contenida, pues afecta a las autoridades o a terceros titulares de derechos. La inercia del poder es reactiva,



por consiguiente es inaceptable la dinámica de fuerzas que intenten contrariarla, además, la reacción estatal se dificulta en Colombia por la existencia del conflicto armado interno y de otras manifestaciones delincuenciales que siguieron presentándose en Colombia con posterioridad a la Constitución Política de 1991.

Si se considera que en la protesta social es posible la violencia colectiva, se hace necesario entender la protesta social como una clase específica de violencia colectiva portadora de un propósito político, a su vez separarla de las conductas delictivas -con las que frecuentemente es asociada. La caracterización de las clases de violencia fue realizada mediante el estudio de los “violentólogos”, trabajo académico que además de especificar los tipos de violencia que se manifestaban en el país, recomendó allanar formas diferenciadas para el manejo de la violencia y del crimen que superaran el tratamiento habitual de la fuerza pública ( COMISION DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA, 1987), diferenciando, de acuerdo con Camacho Guizado, cada una de las expresiones de violencia, con tratamiento e intervención militar o policial diferente y especializada (CAMACHO, 1987).

Para atender la forma de violencia asociada con la protesta social, además de identificarla y catalogarla, se hacía necesario también reducir la violencia oficial. Para entonces se habían incorporado en la legislación interna documentos que reglamentaron el uso de la fuerza y que exigían un acomodamiento en el orden interno en relación con la fuerza pública, como son los acuerdos firmados en los organismos internacionales. Entre estos se encuentra el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979), y el Protocolo de Estambul, en el cual se consigna el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes (Adoptada y abierta a la firma,

ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987 ), así como los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Caracterizada la violencia y entendida la transcendencia de los acuerdos internacionales, para humanizar el uso de la fuerza y reducir la letalidad de las armas, se hizo necesario introducir cambios en la Policía Nacional y orientar la institucionalidad para atender las recomendaciones sobre la protección de los derechos humanos.

A partir de estos compromisos, y como responsable del control de la protesta social, a la Policía Nacional le correspondía adecuar el personal, las armas y los procedimientos a las doctrinas para reducir la violencia. Se corroboraba la labor de la Policía, instituida para proteger al ciudadano. Se reforzaba de esta forma los propósitos constitucionales y legales. Como se encuentra establecido constitucionalmente, la policía no puede omitir, ni extralimitarse en sus funciones (art 6 CP de C). Son contrarios a la Constitución el exceso de la fuerza y los abusos de autoridad de los servidores policiales. Estas limitaciones están regladas por los principios de legalidad, precaución, necesidad, oportunidad y proporcionalidad, condiciones fundamentales para el uso de la fuerza policial en un Estado democrático.

Por legalidad se entiende que los procedimientos policiales (medios y métodos) responden a fines lícitos, respondiendo a normas encuadradas en la ley interna y en el Bloque de Constitucionalidad. La legislación protege la actuación de la Policía y garantiza los derechos del ciudadano. Por precaución se comprende la necesidad de evitar daños innecesarios, así, sólo debe recurrirse a la fuerza si no hay otro medio. Por necesidad se comprende que antes de la fuerza deben agotarse las

vías blandas, por oportunidad se interpreta que la fuerza solo se justifica en un momento de la situación, consultando desde luego los demás principios, y por proporcionalidad se advierte que no puede excederse la fuerza. El nivel de la fuerza debe ser equilibrado (FIEDRECH, EBERT STIFTUNG, 2005, pág. 19). Estos principios deberán ser aplicables dentro la labor guiada por la seguridad ciudadana y se encuentran registrados en muchos de los manuales e instructivos.

La nueva guía de orientaciones para la actuación policial desde entonces ha sido la Seguridad ciudadana, la cual parte de la concepción de que la seguridad es un derecho del ciudadano, por consiguiente, los objetivos y procedimientos deben ser diseñados sobre consideraciones de protección y de legalidad.

### 3.2 La Política pública de Seguridad Ciudadana

Por los anteriores motivos se buscó modificar la organización policial y las formas de realizar las tareas policiales. Esta propuesta puede encontrarse en las memorias de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Entonces se proponía formar una Policía Nacional sin sujeción al establecimiento militar, adoptando su actuación en función de cometidos civiles, lo cual requería la formación de una doctrina de seguridad más próxima a los ciudadanos, cercana a la gente (Subcomision IV de la comision III, 1991, págs. 8,9). Para el efecto se requería apartarse de la DSN, desprenderse del militarismo, contando con la voluntad del gobierno y de la misma Policía Nacional. Se debía transformar una fuerza de choque militarizada, en una policía de cercanía y de servicio, en conclusión, era necesario tener nuevos referentes para construir un discurso sobre la seguridad.

De este modo se adopta un nuevo concepto de seguridad vinculada con los cambios en la Policía que tienen lugar en el gobierno de Cesar Gaviria (1990- 1994) (PARDO RUEDA, 1996, pág. 323),

desarrollado por el primer ministro de defensa civil, lo cual desembocó en los inicios de los procesos de reforma militar y policial. El ministro Pardo se ocupó de reducir la autonomía de la fuerza pública y recuperar para el ejecutivo decisiones que eran facultativas de los estamentos militares (PARDO RUEDA, 1996, pág. 344). Se iniciaba una etapa en la que los estamentos civiles del gobierno conocían y discutían sobre asuntos de defensa, de violencia y de seguridad. Se inicia una reestructuración buscando una reasignación de funciones, precisando la responsabilidad del Estado en la conducción de las FF.AA., lo cual reiteraba que la responsabilidad de recurrir al uso de la fuerza para atender el orden interno es una tarea del poder civil, una función política, dejando a los altos mandos la dirección operacional de la fuerza. Se trataba, así mismo, de recuperar el carácter civil de la Policía, fortaleciendo su función como un servicio público.

La seguridad ciudadana es congruente con el Estado de Derecho, esto puede verificarse en las modificaciones dentro del estamento policial de la doctrina, la expedición de normatividad promoviendo buenas prácticas policiales y la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana. No podemos señalar que la seguridad ciudadana indique una forma de actuar del Estado, pero sí supone que este Estado debe tener clara orientación hacia la protección de la persona y hacia la seguridad humana. Desde esta perspectiva el Estado adquiere compromisos hacia el desarrollo humano, se desliga del paradigma de la DSN y de los tratos duros de represión y reacción.

La seguridad humana, fuente teórica de la seguridad ciudadana, está orientada hacia una convivencia segura y pacífica, lo cual nos permite indicar una separación paradigmática con la DSN, ya que la seguridad ciudadana es concebida como un derecho humano. Situar al ciudadano como objeto merecedor de la seguridad implica reconocer sus derechos. Desde históricas declaraciones internacionales se reconoce que todo ser humano o individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. El surgimiento del término es derivado de cambios

en los conceptos de desarrollo y de seguridad que buscan fundar una seguridad integral centrada en el ciudadano. De la misma manera cobra importancia la idea de seguridad orientada hacia la convivencia social, de esta forma la seguridad es participativa e inclusiva. La seguridad humana se ocupa del control de los factores de riesgo, del crimen, de la delincuencia, del conflicto armado y de la convivencia. La seguridad ciudadana se desprende del nuevo paradigma de construcciones teóricas oportunas para un país que requería superar problemáticas de violencia y de delincuencia.

La seguridad como derecho se encuentra establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual resalta el deber del Estado de proporcionar seguridad y mantener el orden. “Los estados deben garantizar que sus agentes cumplan las normas de Derechos Humanos (es decir, evitando abusar de sus poderes en el desempeño de sus obligaciones) y protejan los Derechos Humanos (es decir, garantizan activamente la seguridad física y mental y el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales para todas las personas que residen dentro del territorio sobre el cual el Estado tiene jurisdicción” (POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, 2010), por consiguiente, cuando actúan ya no pueden ampararse en la razón de Estado, forzando a que se implementen procedimientos respetuosos de la dignidad humana.

Por lo tanto, el fundamento de la seguridad ciudadana reposa en la necesidad de proteger derechos, libertades y garantías de la ciudadanía y mantener la seguridad integral, así como enfrentar las nuevas amenazas descubiertas después de terminada la Guerra Fría. El discurso tiene la intención de vincular a los gobiernos, a la Policía y a la ciudadanía. El objetivo es la comprensión de las situaciones problemáticas, ofrecer respuestas con el fin de reducir la violencia pública.

De esta manera, la visión de la Seguridad Ciudadana aporta elementos que reducen la violencia en el manejo de la protesta social como un hecho asociado a la convivencia social, considerando que cumple una función política y propicia un manejo democrático. La seguridad ciudadana es

esencialmente preventiva, favoreciendo el desarrollo de un entorno social e institucional que contribuya a la disminución de los niveles de violencia. Las posibles amenazas y factores de riesgos de la protesta se relacionan coherentemente con las variables de población, de derechos, y de prevención de la violencia. La adopción de la política de seguridad ciudadana replantea el uso de la fuerza, la cual no puede separarse del tratamiento político y del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. El criterio que orienta la actividad policial, de acuerdo con la seguridad ciudadana, es la protección de los ciudadanos, en oposición a lo previsto en la DSN según la cual quienes protestan son enemigos del Estado y de la sociedad a quienes se debía vencer y eliminar.

El concepto de la seguridad ciudadana permite aclarar las competencias de la Policía, pues esta doctrina privilegia la vida y la integridad personal pero a la vez valida el uso de la fuerza para proteger los derechos de los ciudadanos. La seguridad ciudadana, insta por el uso de técnicas “más sutiles” de represión, el uso de instrumentos menos letales para el control de la protesta que superen la utilización de los medios violentos acostumbrados por la fuerza pública<sup>6</sup>.

El discurso de la seguridad ciudadana reconoce una interacción con la ciudadanía, un proceso de dialogo y de participación. Así, se puede comprobar mediante el examen de los comunicados oficiales, como se comprueba en el Anexo 1, instrucciones sobre la realización de la marcha patriótica, donde se aclara que “teniendo en cuenta que en una sociedad democrática el Estado debe garantizar el derecho a la protesta que se lleve a cabo de forma pacífica” (Policia Nacional de Colombia, 2012).

---

<sup>6</sup> Además, los Estados que asumían la responsabilidad de mantener el orden tenían que regular las relaciones entre grupos, y esto significaba que tenían que crear un marco legal para las asociaciones además de proveer mecanismos de control social más sutiles que las porras del Ejército o la Policía.

Uno de los principales avances es que el manejo de la protesta social se fortalece como competencia policial, acompañada de un énfasis preventivo, sin embargo, debe anotarse que esta labor preventiva es más una decisión política y administrativa que un trabajo policial. Por lo tanto, resulta esencial la función que cumplen el gobierno nacional y los gobernantes en las entidades territoriales. Así, puede observarse una categórica división de funciones, entre la institucionalidad que dialoga, concerta y negocia; y la Policía, que promueve la convivencia y disuade.

De la misma forma los medios e instrumentos de uso de la fuerza se ajustan con el desarrollo de medios sutiles e imperceptibles, además de recurrir a armas no letales o menos letales. Igualmente, el manejo policial de la protesta social dentro del enfoque de seguridad ciudadana reconoce y protege derechos, así como impone límites al uso de la fuerza. Por esta vía reconoce el derecho a la legítima protesta, diferenciando los medios de protesta social de los demás hechos de violencia colectiva o de hechos delictivos. No obstante, ello requería incorporar el concepto de seguridad ciudadana en la formación de la fuerza pública y de quienes adoptan decisiones políticas.

La formación de fuerza pública en seguridad ciudadana no tuvo el énfasis requerido. Por otra parte, la participación ciudadana no alcanzó el desenvolvimiento deseable, tampoco funcionó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, ni los Consejos territoriales para llenar este vacío con la reforma del 93, cuando se planteó la creación de un Sistema Nacional de Participación ciudadana.

Desde otro punto de vista, la elaboración y avance del concepto de seguridad ciudadana se forma en las ciudades a partir de las propuestas programáticas del entonces alcalde de Bogotá, Antanas Mockus Sivikas (1995-1998), las cuales coincidieron con la asistencia técnica de la consultoría realizada por el CO - 02 13 BID a las ciudades de Bogotá, Medellín y Santiago de Cali, armonizando convivencia y seguridad ciudadana. De esta manera, las nociones de seguridad

ciudadana, desde la institucionalidad, tienen su origen en el territorio subnacional estrechamente vinculados con los procesos de fortalecimiento de la descentralización, pero derivados de la Estrategia Nacional contra la violencia, formulada durante el gobierno de César Gaviria. (1990-1994).

### 3.3 Cambios y Resistencias en la Policía Nacional

A pesar que se buscaba modificar la actuación militar y policial, en el mismo gobierno de César Gaviria se produjeron dos documentos con visiones encontradas sobre la seguridad y la lucha contra la violencia. En el primero, conocido en el año 1991, se concretó por primera vez una política de seguridad basada en el escenario de violencia que afectaba al país con visiones incluidas en el documento “Estrategia nacional contra la violencia” (en diciembre de 1991 se expidió la Directiva Presidencial N° 05, destinada a precisar las responsabilidades de las entidades del Estado). Esta política incluía adelantar una serie de acciones que pretendían tratar las causas de las diferentes violencias, desde la violencia política, pasando por la violencia atribuida a la delincuencia común y la violencia familiar. Para el caso específico de la policía el discurso se dirigía a formar una fuerza con la capacidad de dialogar con la ciudadanía, sin perder la capacidad de la fuerza. En el segundo documento, “Seguridad para la Gente” (1993), se consigna una serie de operaciones para enfrentar las amenazas del momento. La acción se centra en el desarrollo de acciones antisubversivas, pretendiendo la rendición militar y política de la guerrilla. El contenido de este segundo documento lo justifican las difíciles circunstancias que enfrentó la Policía Nacional en la década de los noventa. La política de seguridad, en el mismo gobierno, fue circunstancial y otorgó diferentes prioridades a las tareas policiales. La estrategia reformista se aplazó y en adelante la prioridad fue actuar contra las amenazas del ciudadano, entre ellas el



narcotráfico, la subversión y demás grupos generadores de violencia, sin embargo, esto nos permite clarificar que no existió una versión única para la superación de la violencia.

Los cambios en la Policía Nacional de Colombia, con posterioridad a la Constitución de 1991, se presentaron en dos momentos, el primero de ellos corresponde al desarrollo legislativo de los enunciados constitucionales, el cual se integró en la Ley 62 de 1993. En esta ley se definen la finalidad y la naturaleza de la Policía, la subordinación al Presidente de la República y al Ministro de Defensa, se fortalece el profesionalismo de la actividad policial mediante cambios en los planes de estudio de la formación de oficiales y la creación de la figura del Comisionado Nacional de Policía. Estas medidas iban dirigidas a aumentar la vocación democrática civilista y comunitaria de la Policía. En este momento se pretendía, además, despojar a la policía del carácter militar que históricamente la emparentaba con las costumbres del Ejército Nacional. Así, la desmilitarización de la Policía coincide con la intención de profundizar la democracia. De acuerdo con el ex ministro Pardo Rueda “era la primera vez que el tema de violencia se afrontaba desde una perspectiva de política pública” (PARDO RUEDA, 1996, pág. 325), esta circunstancia abrió el camino para que autoridades civiles y sociedad civil intervinieran con mayor capacidad en asuntos de seguridad.

Como consecuencia de los cambios iniciados desde el ministerio de Rafael Pardo, se acoge la idea de seguridad ciudadana soportada en la construcción teórica de la seguridad humana. Esta concepción amplía el ámbito de protección de la seguridad, puesto que los individuos están amenazados por una serie mucho más amplia de cuestiones de las que comúnmente se señalan como riesgos para el Estado o la sociedad (GALINDO, 2005, pág. 507), dado que en la actualidad penden mayores peligros para los individuos. En este contexto político de ampliación de derechos se incorporó el concepto de seguridad ciudadana como política pública, considerando que la seguridad es un problema social que exige un abordaje político integral, más allá de las

acostumbradas decisiones militares y policiales centradas en la fuerza. La adopción de esta nueva visión es una alternativa al camino único seguido por la fuerza pública y en particular a la doctrina asimilada por la fuerza policial.

Por consiguiente se buscó desarrollar la intención de los constituyentes del 91. El texto constitucional fue desarrollado mediante la Ley 62 de 1993, estableciendo simultáneamente un sistema de participación ciudadana. La inclusión legal del concepto de seguridad ciudadana se evidenció en la conformación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana (artículo 14), en las orientaciones de la función y de la actividad policial según las cuales la fuerza tendrá: “un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial” (artículo 2). Así mismo, fue gestionado un crédito y se obtuvieron los recursos para el fortalecimiento de la Policía Nacional, iniciando las transformaciones policiales a través del Ministerio de Defensa. Los cambios introducidos en la organización en 1993 tuvieron como norte especializar a la policía de acuerdo con las funciones que ejerce, promover una mayor participación ciudadana en los asuntos de policía, generar mecanismos de control civil y de bienestar social para los miembros de la institución policial.

La tarea tiene su origen en el mismo texto constitucional. El concepto de seguridad ciudadana se crea en el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia, cuando se asignan como competencias policiales “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”, así como la convivencia. Por lo tanto, se tienen dos competencias atribuibles a la Policía Nacional: el mantenimiento del Orden Público, y de la Convivencia Ciudadana. Pero no fue hasta el Decreto 4222 de 2006 que fue incluido el concepto, con la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana y el desarrollo de instancias de participación.

Estos cambios fueron incorporados en la ley 62 de 1993 y en la organización de la fuerza policial, pero su inclusión suscitó resistencia en varios sectores. La principal resistencia se presentaba en la mismas Fuerzas Armadas, contendientes centrados en el conflicto armado interno. La seguridad ciudadana, como nuevo enfoque, aportará respuestas novedosas a los retos de seguridad tradicional en materia de criminalidad y de violencia, pero también deberá proponer mejorar la convivencia social mediante la prevención, la participación de la comunidad y la comunicación.

En un segundo momento se produjo una reacción a los cambios provenientes de las intenciones constitucionales y legales, producido internamente y liderado por la alta oficialidad desde 1995, a través de un proceso de “transformación cultural” (CASAS, 2005). A pesar de las intenciones gubernamentales, el cambio promovido desde el texto constitucional no fue asimilado en el estamento policial, como podrá evidenciarse en la oposición sistemática a la Ley 62 de 1993, reglamentaria del artículo 218 de la Constitución Política de Colombia, eliminando el control civil a su función por medio de la desaparición de la figura del Comisionado de Policía decreto 2059 de 1997, el cual se ocupaba de “Velar porque las actividades operativas se desarrollen dentro del marco de la legalidad, de conformidad con los planes establecidos, procurando resultados eficaces en la prestación de servicios a la comunidad, y verificando el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y normas para el correcto funcionamiento de las unidades de policía a nivel nacional”( art 21 de la Ley 62 de 1993 ) . De esta manera se liberaba el control para la institución, además frenar el desarrollo del programa de desmilitarización de la cultura policial.

Aunque la tarea de desmilitarizar la Policía implicaba acciones que fortalecieran lo organizativo, mejoraran la relación con la comunidad y aumentaran la eficacia en lo operativo, en cada uno de estos temas se presentaron resistencias (como ya se explicó, lo organizativo fue intervenido

mediante el proceso de programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional). La Policía continuó dependiendo del Ministerio de Defensa, comandada por oficiales superiores, con un proceso de toma de decisiones centralizado y jerárquico. La reforma de septiembre de 1997 terminó por revertir completamente los cambios introducidos en el año 1993. La Policía mantuvo su forma piramidal y compuesta por dos carreras asimétricas la de los oficiales de escuela y un nivel ejecutivo integrado por los subalternos, principales ejecutores de las actividades policiales. Los cambios en la administración de personal (carrera ejecutiva) solo afectaron a los suboficiales y agentes. Aunque se tenía clara la misión, la necesidad operacional y la vocación militar tuvo mayor relevancia que la intención civil de generar una fuerza útil a la ciudadanía.

La relación con la comunidad implicaba intervenir en la transformación de la cultura policial y en la participación ciudadana, ninguno de estos propósitos, sin embargo, se alcanzó. El tema de cercanía de la Policía también fue un tema incipientemente desarrollado. La policía no hizo presencia, ni fue cercana a la ciudadanía, en cambio, siguió sujeta a una estructura vertical y no logró actuar dentro de sus jurisdicciones, no tuvo el grado discrecionalidad deseable, el mando permaneció concentrado en la oficialidad superior y la militarización, por el contrario, se profundizó. Fue relevante la integración del Ejército con la institución policial, de la cual es demostrativa la formación de los grupos Unase, los cuales se transformarían en los reconocidos grupos Gaula para contrarrestar los delitos del secuestro y la extorsión, también se crea el llamado Bloque de Búsqueda.

A los policías que con anterioridad tenían restringido el uso de armas largas, se les dota con fusiles Galil, los cuales se introdujeron con el eufemismo de carabina Galil y con fusiles de asalto Colt M4 y M16. Además, se desarrollaron especialidades de combate y grupos de comando, mientras

que se implementaba la Ley 62 de 1993 que buscaba modernizar la fuerza policial en tareas de combate, demostrando que la vena militar de la Policía Nacional estaba arraigada.

En el mismo orden, la Policía tenía implementada una línea de mando semejante al Ejército Nacional. La estructura de la organización era jerárquica y vertical. La administración del personal de las fuerzas militares dividida entre oficiales, suboficiales y agentes. La formación de los policías antinarcóticos fue realizada por el ejército estadounidense, situación que permitió cambios en su capacidad operativa a partir de mejores dotaciones en armamento, inteligencia técnica, comunicaciones, transporte aéreo y terrestre.

Más tarde, en la primera década del siglo XXI, la militarización de la Policía Nacional se reforzó con la creación de nuevos grupos especializados para el combate rural y urbano, dependientes algunos de estos de la Dirección de Seguridad Ciudadana, entre ellos se encuentra la Fuerza de Control Urbano FUCUR, encargada de ejercer el dominio sobre zonas urbanas de alta peligrosidad. En el área rural se crearon unidades como el Escuadrón Móvil de Carabineros (EMCAR), grupo especializado y de alta movilidad, constituidos en Comandos de Operaciones Rurales (COR), los cuales operan como unidades contraguerrilleras, no está de más decir, entonces, que estos grupos contrarían la naturaleza civil de la Policía y continúan apoyándose en los desarrollos de las estrategias y tácticas militares.

Lo anterior permite deducir que la Policía Nacional incorporó la Política Pública de Seguridad Ciudadana a su manera, con grados de libertad reducidos, considerando amenazas externas y resistencias internas. Si bien en otras áreas no se avanzó, en lo operativo pueden apreciarse mejores resultados. Sin embargo, la desmilitarización, la profesionalización y la especialización de la Policía, así como la participación y acercamiento del ciudadano, son tareas que al día de hoy

siguen incompletas. Aun predomina la formación de policías para el combate, no para el dialogo con los ciudadanos, además de mantenerse el “fuero militar” aplicado a la Policía Nacional.

En esta forma pueden comprenderse las consecuencias de implementación del programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, el cual recogió los resultados de la ejecución del Plan Quinquenal para la Fuerza Pública (Diciembre 1991), que en gran medida sustituyó la Estrategia Nacional Contra la Violencia. Dicho programa incluía cinco proyectos: Participación ciudadana para el cambio; Una nueva cultura de trabajo; Potenciación del conocimiento; Desarrollo Gerencial; Búsqueda de vocación y el talento policial. Sin embargo, y a pesar de la importancia de los proyectos, en función de fortalecer la organización y el funcionamiento administrativo, no fueron revisadas la misión, la doctrina policial, la relación con la ciudadanía y la actividad de la institución policial.

Debido a la resistencia a los procesos de desmilitarización, el problema de la Policía Nacional relacionado con la actividad policial, la disciplina policial y la relación con la comunidad, fue desconocido. La respuesta se dirigió esencialmente hacia las deficiencias de organización y planeación de la fuerza, por lo tanto se diseñó un Sistema de Gestión Integral, el cual correspondía a la moda del momento dentro de los procesos de Desarrollo Organizacional que se adelantaban en las entidades públicas. Según Casas Dupuy el programa de Transformación Cultural fue la reacción de los altos mandos, que buscaron evitar los cambios en la institución policial (CASAS, 2005).

A pesar de la disparidad de objetivos de estas dos corrientes dentro la misma institución, proyectados en los diferentes gobiernos desde el año 1991 hasta la actualidad, fue notable la intención del gobierno nacional por fortalecer los programas de convivencia y seguridad ciudadana, como lo demuestra el Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (el

Contrato de Crédito 1085/OC-CO), financiado por el BID, en el cual se incluía asesoría y modificación en la formación de oficiales de policía<sup>7</sup>. Uno de los resultados de esta asesoría fue la creación del “Sistema de Información de Violencia y Delincuencia” en el año 1995<sup>8</sup>. En el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) se presentó el Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, el cual propuso la actualización y adecuación normativa y el desarrollo social para la seguridad ciudadana. Se pretendía que los ciudadanos fueran más participativos y tolerantes, respetuosos de los derechos humanos. Es oportuno señalar, además, que para la época el gobierno de Estados Unidos coordinaba sus estrategias operacionales directamente con las Fuerzas Armadas, lo cual les permitió a éstas aumentar la autonomía y el poder dentro del Estado. El terreno ganado por la autoridad civil disminuyó y se perdió la capacidad de jefatura de la fuerza.

En el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) fue estructurada la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, que incluía la participación de la ciudadanía a través de los frentes de seguridad, a partir de un compromiso de cercanía con la comunidad, que también buscó la solución de conflictos por las vías del dialogo. La propuesta se basó en el documento “Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social”, el cual planteaba construir un modelo diferente de seguridad replanteando la visión de las fuerzas militares (Agencia Colombiana de cooperación internacional & PNUD, 2002, pág. 57) . Todos los esfuerzos recomendaban desmilitarizar la institución, la función y la actividad policial, lo cual, según la conclusión de los talleres, se dirigía a “Plantear las bases de la visión moderna de la seguridad democrática y sus

---

<sup>7</sup> El 11 de septiembre de 1997 se expidió la resolución 02668 del Ministerio de Defensa de Colombia y la Dirección Nacional de Policía para establecer el plan de estudios vigente. En este, el programa tiene una duración de tres años y se distribuye en seis semestres académicos. Además se consideran dos campos de formación: fundamentación policial y el complementario, que se subdivide en las áreas jurídica, administrativa y de investigación.

<sup>8</sup> En 2008, la institución fue rebautizada como "Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana".

implicaciones y retos para la “nueva” administración de seguridad bajo una óptica civilista, y el papel que le compete a diferentes grupos de la sociedad y de los organismos de seguridad del Estado para la instauración y desarrollo de la seguridad democrática en el país” (PNUD, 2002). La transformación policial propuesta se centraba en las necesidades de seguridad para el ciudadano.

Una versión diferente es la propuesta de la Política de Seguridad Democrática del mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), en esta política el ciudadano no es el centro de la estrategia de seguridad, por el contrario, se concibe como “un activo colaborador” de los organismos de seguridad, reiterando que es más importante la seguridad de la nación que la del ciudadano. Durante este gobierno la Policía Nacional desarrolló el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), el cual, en su sustrato, tenía la intención de controlar gobernaciones y alcaldías dirigiéndolos a participar de la estrategia nacional de seguridad. Este programa sería modificado con la creación, en el gobierno del Presidente Santos (2010-2014), de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC), la cual implica para la Policía fortalecer su quehacer investigativo y preventivo, además de aprender a dialogar con la sociedad, entendiendo los conflictos e ideando la forma de respuesta con un uso de fuerza proporcional a los desafíos, en racionalidad y cantidad, es decir, un uso progresivo y diferenciado.

Como consecuencia de esta secuencia no lineal, en la práctica la Policía Nacional sigue siendo una fuerza militarizada apta para el combate, con fortalezas para la inteligencia, la persecución y la reacción. El cumplimiento de las funciones estará vinculado con los procesos de formación y las especialidades atenderán los desafíos de la fuerza, sin que se haya resuelto el dilema coyuntural de la Institución: si se forman policías para la seguridad ciudadana o si se forman policías para el combate que se ocupen de luchar contra organizaciones armadas ilegales y organizaciones del



crimen organizado, generando problemas en la administración de personal de la fuerza y en la manera de conducir la Policía.

### 3.4 Limitaciones para tratar la protesta social desde del modelo de seguridad ciudadana propuesto para la actividad policial

El modelo de seguridad ciudadana esperaba ser la guía doctrinal de la actuación de la Policía. Sin embargo, con los cambios en la Policía Nacional el manejo de la protesta social será puesto a prueba a mitad de la década (entre los años 1994 y 1997), paralelo en el tiempo al proceso de reforma policial, se intensificó la lucha de los colonos cocaleros en el Guaviare, Putumayo y el Caquetá, lucha social desencadenada por las fumigaciones contra los cultivos de coca. La Policía Nacional por medio de las unidades antinarcóticos actuaria marginalmente. Los enfrentamientos serán principalmente tratados recurriendo a los efectivos militares, acciones justificadas por la difícil discriminación entre campesinos cocaleros y subversivos. En un primer momento no se veía solución política posible, el asunto era un problema social asociado a la producción de la hoja de coca y a la insurgencia armada, no obstante, también era un problema vinculado con el desplazamiento de la frontera agrícola y la existencia de campesinos sin oportunidades para la comercialización de su producción, víctimas de procesos de exclusión y marginalización (SALGADO RUIZ, 2001). Esta protesta fue reprimida por el Ejército, estigmatizando a los manifestantes. En transcurso de esta refriega se registró el asesinato en Bogotá del Secretario general de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Víctor Julio Garzón, uno de los voceros de los manifestantes (El Tiempo, 1997), reiterando así la vigencia de los medios antes utilizados, lo cual indica las dificultades del Estado para caracterizar

esta protesta y determinar qué clase de respuesta, desde la fuerza pública, debía darse para confrontarla y controlarla.

Lo anterior indica que no se requirió a la policía, fue el Ejército que enfrentó estas protestas sociales. Pero las acciones fragmentarias que realiza corresponden a una organización militarizada, con herencias de la represión nativa, permeada por la DSN, sin que se diferencie claramente su misión, enfrentando de igual manera a la delincuencia, al narcotráfico, al terrorismo, a los grupos armados al margen de la ley (ya sean estos guerrilla, paramilitares o bacrim), y a las nuevas manifestaciones del crimen transnacional.

No obstante los cambios esperados en la Policía Nacional, en la revista noche y niebla encontramos: amenazas verbales contra los estudiantes de la Universidad del Cauca y abusos de autoridad contra los trabajadores de las Empresas Públicas de Cali, contra los mineros en Amaga, los transportadores urbanos en Itagüí, estudiantes y trabajadores de la Universidad del Valle y habitantes de Chinchiná por parte de efectivos de la Policía Nacional (CINEP, 1998).

Lo hasta aquí adelantado permite precisar una insuficiente adopción de la política pública de seguridad ciudadana en la Policía. Puede comprobarse que a pesar de las transformaciones y manifestaciones ya mencionadas, en los recientes hechos como el paro cafetero, el paro campesino, el paro minero y los conflictos en el Catatumbo, en el 2013, se observaron actitudes que no corresponden al concepto de seguridad ciudadana. Las organizaciones defensoras de derechos humanos han presentado denuncias ante organismos internacionales por hechos de represión de la protesta social. Los procedimientos y protocolos de la actividad policial son reactivos y agresivos, como se evidencia en el comunicado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdos (MIA), en la cual se enumeran las

represalias violatorias de los derechos humanos. En este inventario de los hechos acontecidos en el año 2013 en sólo 21 días se registraron: “660 casos de violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos en todo el país, 262 detenciones arbitrarias, 485 personas heridas, 21 personas heridas con arma de fuego, 52 casos de hostigamientos y amenazas contra los manifestantes y líderes sociales - 4 personas desaparecidas - 51 casos de ataques indiscriminados a la población civil en diferentes departamentos del país (MESA NACIONAL AGROPECUARIA Y POPULAR DE INTERLOCUCIÓN Y ACUERDOS – MIA, 2013).

También son demostrativas las decisiones del Ministro de Defensa de la época, Juan Carlos Pinzón, y del general Palomino, entonces director general de la Policía, para desalojar a los campesinos de la Nohora y Buenavista, puntos de concentración de miles de campesinos en el departamento del Meta, el 22 de agosto 2013. En ese mismo año, el Ministro de Defensa propuso introducir reformas al Código Penal para aumentar las penas contra los manifestantes, al tiempo que la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresaba su preocupación por asociar la protesta agraria como obra de grupos armados, señalando que era deber de la Policía “identificar y excluir de las manifestaciones a las personas violentas y permitir al resto de los y las manifestantes ejercer pacíficamente sus derechos” (ONU, 2014). Se buscaba entonces reducir los niveles de fuerza empleados para tratar a los manifestantes, reduciendo al máximo la fuerza policial.

En este sentido se puede afirmar que los procedimientos empleados para controlar las protestas del Paro Agrario se apartan del respeto a los derechos humanos, señalan diferentes procedimientos no siempre vinculados con un modelo específico para el control de la protesta social. Se pudieron verificar, por ejemplo, prácticas policiales como el ataque a mujeres y a ciudadanos no vinculados

con la protesta, el decomiso de alimentos, agua, ollas y menajes, carteles, celulares, cámaras y el allanamiento de viviendas sin orden judicial (Colectivo de Abogados Alvear Restrepo, 2013).

Contrariamente, según el gobierno colombiano desde el Estado se garantizan los espacios de concertación, se acude a las vías de diálogo, se actúa de acuerdo a los protocolos vigentes, se garantiza la protesta social, se protege a los manifestantes y se utilizan reglamentos y buenas prácticas policiales (Comision Interamericana de Derechos Humanos, 2013). Tal como lo manifestara el viceministro de defensa, Jorge Enrique Bedoya, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebrada el 31 de octubre, abordando el tema de violación de derechos humanos en la protesta social, “el Estado colombiano no estigmatiza ni a los líderes, ni a la protesta social” (Comision Interamericana de Derechos Humanos, 2013)

Aunque los métodos de fuerza siempre tendrán éxito en función del objetivo de controlar y contener a los manifestantes, no contribuirán a la terminación, mediación o solución de las causas que dieron origen a la protesta social o a la celebración de un acuerdo. Así, pueden originarse resultados contradictorios para el gobierno, aumentándose el sentimiento de inconformidad, radicalizándose sus posiciones como resultado de la victimización y del florecimiento de sentimientos de injusticia, impotencia e inseguridad en los manifestantes.

Las anteriores afirmaciones evidencian que en la Policía Nacional existen tres caminos: uno que busca mantener la idea de seguridad asociada con una conducta represiva con fuerte inspiración militar, otro que comulga con la necesidad de reprimir pero manteniendo una buena imagen institucional, y un nuevo camino, que persiste en la profundización de la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Lo destacable es comprobar que el enfoque de integralidad pregonado por la DSN que condicionaba la actuación policial se quiebra. Se hace evidente entonces la necesidad de disponer de medios especializados, bien sea para la prevención o para la represión. A si mismo se descubre

que desde la misma perspectiva de Convivencia y Seguridad Ciudadana existen diferentes percepciones, pero que pueden dividirse en aquellas acciones orientadas para contrarrestar la criminalidad y aquellas asociadas a la prevención.

A pesar de los cambios en la Constitución y de la introducción de normas y protocolos dirigidos a profesionalizar las FFAA, desmilitarizar la Policía y reducir el uso de la violencia para manejar la protesta social, la doctrina tradicional al interior de la fuerza pública con la introducción de la política pública de seguridad ciudadana parece continuar rigiendo las conductas militares y policiales. Para comprobar esta afirmación se realiza un examen comparativo de este comportamiento, basado en la caracterización realizada anteriormente.

Para tal efecto se efectúa una revisión de los sucesos y de las estrategias utilizadas para el manejo de la protesta social, observando comparativamente las características entre la DSN y la política pública de seguridad ciudadana, según las siguientes variables: concepto, ciudadanía, uso de la fuerza, participación de Fuerzas Militares, principios y métodos policiales.

### 3.5 Arquetipos para tratar la protesta social según doctrinas

La comparación entre las conductas seguidas de acuerdo con la DSN y las orientaciones deseables nos permite precisar si efectivamente han tenido lugar cambios en el proceder de los gobernantes para tratar la protesta social.

### **Arquetipos para el manejo de la protesta según doctrinas**

Tabla 1. Conductas Doctrina de la Seguridad Nacional

<b>Concepto</b>	<b>Ciudadanía</b>	<b>Uso de la fuerza</b>	<b>Participación de Fuerzas Militares</b>	<b>Principios y Métodos policiales de la tratamiento</b>
<p>Concepto:</p> <p>Irrupción del enemigo interno generador de violencia</p> <p>Protesta social vinculada con el concepto de orden público:</p> <p>Amenaza o peligro :</p> <p>Cualquier afectación al orden público principalmente relacionada con la tranquilidad y la seguridad</p> <p>Propósito estatal:</p> <p>Programa correctivo de los desajustes sociales</p>	<p>Derechos Humanos:</p> <p>Restringidos los derechos a la expresión, a la reunión y al movimiento, suspendidos especialmente en los estados de excepción</p> <p>Reconocimiento de identidades: No se distinguen , no se reconocen</p> <p>Actitud ciudadana: Colaboración / el ciudadano no puede ser neutral</p> <p>Categoría de subversivo o terrorista a todo ciudadano que se vinculado con la protesta social</p>	<p>El grado de tolerancia a la disrupción: Bajo</p> <p>Amplia autonomía operativa Policial Militar y Policial</p> <p>Objetivo: Combatir dentro de la guerra total, preventiva y generalizada la cual demanda unidad de esfuerzos</p> <p>Legalidad: Se recurre a la razón de Estado</p> <p>Estrategia: Coercitiva – Represión - Aislamiento de la causa y de su apoyo.</p> <p>Uso intensivo de la inteligencia legal e ilegal, pública y privatizada- Video vigilancia</p> <p>Limitaciones al movimiento</p>	<p>Existencia de la Policía Militar- Ejército</p> <p>Policía Militar - Infantería de Marina</p> <p>Policía Militar Fuerza Aérea</p> <p>Doctrina Mansfield</p>	<p>Métodos utilizados:</p> <p>1)Fuerza intensificada</p> <p>2)Incapacitación selectiva</p> <p>Infiltración , generación de choques, señalamientos de encapuchados</p> <p>Proporcionalidad (¿cuánta fuerza utilizar?): se desborda</p> <p>Gradualidad: No es considerada</p> <p>Oportunidad (¿cuándo utilizar la fuerza?): Antes durante y después</p> <p>Uso de armas: Armas de contundencia, “golpes de culata” agua a presión, tanquetas, gases lacrimógenos,</p> <p>Detenciones: Antes, durante y con posterioridad a la protesta detenciones individuales masivas / se desconoce el principio</p>

	<p>Dialogo con los manifestantes : Reducido Protección de los manifestantes: No es considerada Criminalización y judicialización</p>	<p>Tradiciones endógenas” También llamada Violencia Nativa Empadronamiento identificación- Seguimiento / Justicia Penal Militar, Jurisdicción especial de orden publico Control: El uso de la fuerza no se encuentra sometido a evaluación y cuestionamiento interno, ni externo Disuasión: La disuasión se realiza a través de la ostentación de armamento y mediante la criminalización y judicialización Dirección y responsabilidad de la operación : FFAA-Compromete no solo las fuerzas legítimas / se hace uso de la</p>		<p>de responsabilidad individual y diferenciada - detención preventiva Autoridades territoriales: No participan de la decisión Enfatiza los objetivos del efectivo policial al usar la fuerza Uso de armas Cierta predisposición de la policía para emplear la fuerza atendiendo a factores extralegales (Gabaldón/Birkbeck, 1996). Legalidad: Amparada en es estados de excepción Necesidad : Validada en razones de Estado Proporcionalidad : Tipo de control del espacio y vigilancia hacia los activistas: Control de espacios: Vigilancia acudiendo a los avances de tecnologías</p>
--	--	---	--	---

		<p>privatización de la seguridad</p> <p>Institución</p> <p>responsabilidad de la operación ::</p> <p>Ejército con funciones policiales y / Policía Militar- Fuerza Disponible, ESMAD</p> <p>Armas: Uso de armas letales, no letales o menos letales</p> <p>Fuero militar y policial :La existencia del fuero militar y policial protege excesos y actos delictivos de los funcionarios responsables</p>		
--	--	---	--	--

*Fuente: Elaboración propia*



Tabla 2. Conductas Política Pública de Seguridad Ciudadana

<b>Concepto</b>	<b>Ciudadanía</b>	<b>Uso de la fuerza</b>	<b>Participación de Fuerzas Militares</b>	<b>Principios y Métodos policiales de la tratamiento</b>
<p>Manifestación normal en la democracia, conflicto tratado a partir de un problema de convivencia</p> <p>Concepto de orden público:</p> <p>Pese a no romper con el antiguo régimen de forma clara y contundente, establece la noción de orden público propia del Estado Liberal, en la que priman la libertad sobre la seguridad, respeto a los</p>	<p>Derechos a la expresión, a la reunión y al movimiento :</p> <p>Reconocimiento de identidades: Se reconocen</p> <p>Actitud ciudadana: colaboración con las autoridades</p> <p>Dialogo con los manifestantes : existe comunicación y se logran acuerdos- Se celebran pactos de convivencia- Diálogo Sobre los términos, condiciones y límites sobre la</p>	<p>El grado de tolerancia a la disrupción: Alto</p> <p>Fuerzas policiales están sujetas las autoridades civiles principalmente locales</p> <p>Objetivo: Evitar y solucionar las causas de la protesta -Preventiva -</p> <p>Legalidad: Deben ser considerados leyes y reglamentos</p> <p>Estrategia: Controlar las causas generadoras de la protesta</p> <p>Control: Con autorización jueces de la república o fiscales - Control apacible</p>	<p>No se contempla</p>	<p>Método utilizado:</p> <p>1) Gestión negociada</p> <p>Autoridades territoriales: Relación muy estrecha con el nivel subnacional para el caso colombiano</p> <p>Gestores y promotores de convivencia</p> <p>Se deben cumplir protocolos y buenas prácticas policiales que reduzcan la fuerza.</p> <p>Uso de armas: Responsable con las normas</p> <p>Legalidad: Soportada en derechos</p> <p>Necesidad: Solo cuando se requiera usar la fuerza</p>

<p>derechos y libertades públicas, el reconocimiento de la división de poderes. Los sistemas de seguridad y sus instituciones, se constituyen, en cada caso, para responder a los principios que lo inspiran.</p> <p>Amenaza o peligro : la violencia generada con ocasión de la protesta</p> <p>Propósito Estatal : Garantizar derechos</p>	<p>realización de la protesta</p> <p>Protección de los manifestantes:</p> <p>Función esencial de la Fuerza pública</p> <p>Márgenes de acción definidos</p> <p>Reconocimiento responsabilidad individual y diferenciada</p> <p>La fuerza se justifica en términos de los efectos que produce sobre el ciudadano</p> <p>Criminalización y judicialización:</p> <p>Directiva No 08 Fiscalía, Reconocimiento de la Protesta social</p>	<p>Disuasión: La disuasión se espera lograr mediante el Entendimiento, Persuasión y negociación</p> <p>Institución: Policía</p> <p>Dirección y responsabilidad de la operación : Gobierno Nacional, gobiernos locales y medios de Policía</p> <p>Institución: No creada</p> <p>Armas: Uso de armas no letales o menos letales</p> <p>Fuero militar y policial: la existencia del fuero militar y policial no protege actos delictivos de los funcionarios responsables de exceso de fuerza indiscriminada contra civiles.</p>	<p>Proporcionalidad: Atiende principios y grados de agresión</p> <p>Tipo de control del espacio y vigilancia hacia los activistas:</p> <p>Se garantizan espacios que no vulneren los derechos de los no manifestantes</p> <p>Vigilancia respetuosa de Derechos Humanos</p>
--	--	---	--

	Penalización de conductas violentas			
--	-------------------------------------	--	--	--

*Fuente: Elaboración propia*

De acuerdo con esta comparación, la continuación del conflicto interno ha propiciado que se siga considerando la protesta como la irrupción de un enemigo interno. La protesta social se vincula con la lucha de clases, la agitación, el disturbio, la asonada y el sabotaje, términos que se encuentran en los manuales de la fuerza pública. En el marco de la DSN, la protesta social es considerada como una actividad peligrosa que afecta el mantenimiento del orden público, una amenaza contra el Estado y la sociedad. De acuerdo con la Doctrina de seguridad Nacional no existen problemas militares en estado puro, así concebido la protesta forma parte del conflicto y requiere enfrentarse mediante respuestas de fuerza, garantizando la obediencia.

Es necesario, intervenir en todos los campos de la vida social para vencer en la guerra interna. Así, más que obediencia se requiere dominar la sociedad y extirpar aquellas anomalías que afectan el orden, por este motivo la DSN, en su versión colombiana, homologa la protesta social a las otras formas contestatarias asociadas al conflicto armado, asimilándola como una conducta delincuencial. Desde la DSN la protesta social, además de ser un problema de orden público, afecta la seguridad y la tranquilidad pública, es una amenaza para la organización política y social. Como conducta peligrosa, la protesta social puede afectar a la nación, a la sociedad y especialmente el normal desenvolvimiento de las actividades económicas. Ello valida que la protesta social sea tratada como un problema de seguridad nacional.

El general (r) Fernando Landazábal Reyes reiteraba así la visión de las FF.AA. con relación a la protesta: “En aquellas manifestaciones populares de protesta, de inconformidad o simplemente de aglutinamiento de masas políticas, se busca siempre la penetración de los propios elementos para acrecentar la oposición por una parte y por otra para instigar el desorden a la primera oportunidad” (LANDAZABAL, 1982, pág. 143). Si la DSN concibe la confrontación como una guerra total, preventiva y continua, no pueden permitirse esta clase de alteraciones. De esta manera, para tratar la protesta social desde el enfoque de la DSN es congruente usar los modelos previstos para la guerra irregular. Vale la pena subrayar que la protesta social es una amenaza que legitima la acción armada, la prevención, la protección y la reacción.

Del mismo modo, la protesta social, dentro del clivaje de funcionales y no funcionales, propio de la DSN, es concebida como un desajuste social, por lo tanto se le considera como una alteración del orden público que debe atenderse, corrigiendo los desajustes sociales en el frente interno.

Una vez incorporado constitucionalmente el derecho a la protesta, se reconoce la noción de orden público propia del Estado Liberal, en la que priman la libertad sobre la seguridad, el respeto a los derechos y libertades públicas y el reconocimiento de la división de poderes. Los sistemas de seguridad y sus instituciones se alistan, en cada caso, para responder a los principios que lo inspiran. No obstante, el desarrollo legal ha sido precario y en ocasiones contradictorio con el mismo contenido del texto constitucional, como se puede encontrar en la Ley 1453 de 2011, conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana. Se continúa priorizando a la represión para el manejo de la protesta mediante un sistema de control y sanción, recurriendo simultáneamente a la Policía y a la Ley. Esto puede analizarse observando el contexto político económico, ya que el tratamiento de la protesta social debió asimilar la contradicción entre los procesos de apertura democrática y de apertura económica, así como la internacionalización de la economía.

A pesar de ello, con la llegada del concepto de seguridad ciudadana, las prioridades se reordenan, esta es concebida, entonces, como un bien público, exigiendo una producción pública y es imposible aplicar el principio de exclusión (LOW MUTRA, 1983), y como un derecho humano que protege a la ciudadanía (GONZALEZ PACHECO, 2016). Igualmente, se considera como amenaza para la seguridad la violencia ilegal ejercida por parte de actores estatales (PNUD, 2014), motivando un desligamiento con las prácticas precedentes. El Estado no puede atacar al ciudadano, si lo hace se genera sentimientos de indefensión y se incrementa la percepción de inseguridad de las personas, pues resulta contradictorio que quienes constitucionalmente deben ofrecerle seguridad a los ciudadanos sean quienes los agreden.

Sin embargo, se podría decir que en términos generales en el Estado colombiano ha mejorado el reconocimiento de los derechos humanos, como resultado de la transformación del texto constitucional y de la introducción de las medidas que garantizan el ejercicio de derechos humanos fundamentales, de la misma forma se ha regulado los estados de excepción, mejorando los requisitos y controles. En tal forma los derechos de expresión, de reunión y movimiento, han tenido mejores oportunidades de realizarse. Así mismo se han registrado avances en el reconocimiento de identidades, con una participación creciente de población diversa, (comunidades religiosas, población indígena, afrocolombiana y LGTBI).

Aunque se encuentran progresos significativos en las normas no se ha modificado la relación con la ciudadanía. Permanece constante el distanciamiento entre la ciudadanía y la fuerza pública, si bien en el manejo y control de las protestas se registran avances en el dialogo y en los acuerdos entre manifestantes y fuerza. En estos acuerdos se logra precisar los términos en los cuales se realiza la protesta, el espacio que se utiliza, el tiempo, la ruta de movilización, los limites desde la institucionalidad e inclusive medidas de protección para los manifestantes, sin embargo, el número

de estos acuerdos es reducido, considerando el elevado número de protestas que se registran en el país. Estos acuerdos han contribuido a la reducción de la violencia y propician un entendimiento, como se manifestó en la protesta del MANE (CAMARGO, 2011).

También, desde el Código Nacional de Policía, en los manuales, los reglamentos y en los instructivos existentes, se recomienda proteger a la ciudadanía y respetar los derechos humanos de los manifestantes, lo cual no es congruente con los excesos de la fuerza pública que se evidencian en los casos recientes de represión policial. Entre los factores que hacen que permanezcan estas formas de coerción y de represión se han podido comprobar las resistencias internas y externas en el proceso de desmilitarización de la Policía Nacional, así como la renuencia a cambiar la cultura organizacional de la fuerza, formando un policía para el combate, dificultando reducir sustancialmente la agresividad contra el ciudadano. Se continúa entonces haciendo uso de prácticas ilegales a pesar de los procesos de especialización, de transformación cultural, de profesionalización, de modernización y de formación en derechos humanos que se vienen realizando en la institución policial.

La vigilancia y el control a los movimientos y a las diversas organizaciones sociales continua, por medio de una inteligencia constante, con seguimiento a personas y filmaciones (MOVICE, INFORME SOBRE PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS, 2013, pág. 20), así como la elaboración de informes periódicos realizada por analistas de inteligencia en cada jurisdicción militar y policial, además de las que se realizaban desde el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). También se realizan estudios que segmentan la población, procedimiento frecuentemente utilizado en la guerra irregular, diferenciando entre comunidades controladas, comunidades infiltradas y comunidades vinculadas con la protesta, para distinguir el blanco de las acciones coercitivas. Las labores de empadronamiento e identificación son complementarias a la

labor de inteligencia, además de limitarse la locomoción de los ciudadanos y la presentación regular ante las autoridades militares (Coordinación Colombia Europa Estados Unidos:, 2016). La infiltración en las protestas ha sido una actividad permanente, ya sea de individuos o de grupos con cumplimiento de tareas específicas de desprestigiar el propósito de la protesta a través del sabotaje o la generación de violencia, al respecto cabe resaltar que con frecuencia hacen presencia encapuchados con el fin de menoscabar las motivaciones de la protesta (Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo, 2014).

No obstante, los cuestionamientos sobre los atropellos y ataques contra la población civil, la Policía Nacional incluye en la formación del integrante del ESMAD un “Proceso capacitación a ESMAD en derechos humanos, valores, cultura de la legalidad y desarrollo humano” (POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, 2007). Según la Policía Nacional los integrantes del ESMAD son formados en: derechos humanos, liderazgo, unidad de grupo, uso racional de la fuerza y resolución de conflictos en situaciones difíciles, sin embargo, los resultados del ESMAD no son demostrativos de la preparación en estas materias. No se encuentran evidencias de la adopción de medidas que eviten el empleo de la fuerza en contra de la ciudadanía en actuaciones de control de la protesta social.

Si bien existen justificaciones que apoyan las decisiones para enfrentar a los manifestantes, solo en algunos casos deberá emplearse la fuerza en función de la legalidad y desde luego de la legitimidad, ponderando los riesgos y el peso de la amenaza interna. A partir de estos fundamentos se debe decidir el nivel de represión que debe emplearse.

Es necesario resaltar entonces que el grado de intolerancia frente a la protesta social sigue siendo alto, aunque pueda verificarse una reducción en la autonomía operativa de las fuerzas militares y policiales, con un mayor sometimiento a la autoridad civil. En particular las fuerzas policiales

están sujetas a autoridades civiles, principalmente locales, manteniendo la intención de choque con los manifestantes y el desarrollo de una guerra preventiva a través de la inteligencia militar y policial, y en menor medida se recurre a la solución de problemas actuando sobre las causas de la protesta.

La participación de las fuerzas militares sucede dentro de la denominada doctrina Mansfield, este recurso se utiliza para complementar la labor policial, con este propósito se mantiene la permanencia de los batallones de Policía Militar del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Sin embargo, las fuerzas militares, dentro de esta redistribución de funciones, han hecho énfasis principalmente en el control de territorios. El ejército participa principalmente como medio de disuasión, pero en ocasiones ha hecho presencia como medio de fuerza, como fue el caso de la protesta cocalera del sur del país en el año 1997, y en las protestas de la zona del Catatumbo 2013. La revista noche y niebla registra numerosos sucesos de intervención de la Fuerzas Militares en protestas con violación de derechos humanos.

La dirección y responsabilidad sobre el control de la protesta social vienen siendo asumidas por las autoridades civiles, aunque la operación es dirigida por la alta oficialidad militar o policial. Las organizaciones de fuerza con que se continúa enfrentando la protesta social son la Policía Militar, la Fuerza Disponible y el ESMAD, de tal manera que no ha sido creada una fuerza que responda a la política de seguridad ciudadana.

Dentro de las recomendaciones de los acuerdos internacionales, en particular los adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990<sup>9</sup> fue acogida la

---

<sup>9</sup> Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes



autoprotección de los integrantes de la Policía fue realizada, como se evidencia en el caso de la indumentaria y protección de los integrantes del ESMAD, los cuales cuentan un overol retardante al fuego, guantes y pasamontañas, traje o protector corporal, casco anti motín y escudo anti motín (POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, 2009). Según el mando de la institución, como medida de responsabilidad con la ciudadanía, cada efectivo policial del ESMAD se encuentra identificado, lo cual es promocionado como un avance, pues permite individualizar sus acciones.

La actividad del ESMAD fue reglamentada diez años después de creado el escuadrón mediante la Resolución Número 03516 DE 2009 (noviembre 5), donde se dice: “Por la cual se expide el Manual para el Servicio de Policía en la Atención, Manejo y Control de Multitudes”, sin que se haga mención a la expresión “protestas sociales”, ni se dé un reconocimiento de los derechos a la reunión y a la expresión. Se nombran indiscriminadamente multitudes y disturbios, lo que indica que este cuerpo operativo no es congruente con los principios de uso de la fuerza y de los objetivos propuestos por la política de Seguridad Ciudadana, aunque se le hayan asignado inicialmente funciones de control y disuasión.

Las nuevas prácticas de coerción y de represión no rompen con los viejos procedimientos; se recurre al aislamiento de la causa y de su apoyo; se hace uso intensivo de la inteligencia legal e ilegal, pública y privatizada; se mantienen las limitaciones al movimiento, así, permanecen las tradiciones endógenas de la llamada Violencia Nativa. Adicionalmente, se introducen avances tecnológicos de represión, como es el caso del video vigilancia. Se desarrollan, además,

---

no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

empadronamiento y monitoreo de redes. Desapareció la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción especial de orden público.

El fortalecimiento de la sociedad y de las instituciones de control civil procura un mayor control sobre el uso de la fuerza. Aunque se haya continuado con la implementación de las prácticas de disuasión, no se han institucionalizado procedimientos de entendimiento, persuasión y negociación. Así mismo, se procura el uso de armas no letales o menos letales, generando anomalías en el uso de estas, registrándose heridos, lesiones y decesos, lo cual se suma a la intención policial de aumentar la eficacia de controlar la “multitud”. La Resolución 02686 de 2012 de la Policía Nacional autoriza el empleo de gran cantidad de armamento con potencialidad de causar daños y lesiones permanentes a los ciudadanos. En muchos casos han producido la muerte de campesinos o jóvenes que se encontraban participando en las protestas. La Resolución No. 02686 de 31 de Julio de 2012 de la Policía Nacional, por la cual se reglamentó el uso de armas de letalidad reducida para el servicio de esa institución, autoriza “armas de letalidad reducida” y las clasifica en cuatro categorías: 1. Mecánicas o cinéticas, 2. Armas químicas, 3. Acústicas y 4. Dispositivos de control eléctrico y auxiliar. Recientemente se introdujo un cañón sonoro para intimidar a los manifestantes, conocido como Dispositivo Acústico de Largo Alcance (LRAD-1000xi), que emite sonidos superiores a los 152 decibeles (dB), cuando el oído humano solo llegara a soportar 82 decibeles (dB) (SALDARRIAGA, 2015).

A pesar de la reglamentación de la armas para el control de “multitudes”, las armas, aunque menos letales, han causado heridos y se han empleado en forma descomedida, disparando a corta distancia bolas de pintura, rociando gas pimienta (Noticias Uno, 2014). Los tiros de las granadas de gases, por ejemplo, no se realizan en forma parabólica, como debería ser, sino en línea recta contra los manifestantes, los gases irritantes y lacrimógenos afectan a menores, mujeres indefensas y

ancianos. Se han llegado a usar granadas para aturdimiento en protestas menores (POLICIA, 2009) e inclusive se ha llegado a denunciar el uso de granadas hechizas, elaboradas con tornillos y balines, contra los manifestantes en la práctica conocida como “retachar”, como lo demuestra la muerte del estudiante Oscar Leonardo Salas<sup>10</sup> (Contagioradio, 2016).

En el siguiente cuadro comparativo podemos establecer que a pesar de la introducción de la seguridad ciudadana no fue retirada, reemplazada o sustituida ninguna arma. Por el contrario, se introdujeron dispositivos eléctricos como la pistola taser de 50.000 voltios.

Tabla 3. Usos, efectos y daños armas de letalidad reducida

<b>Armas letalidad reducida</b>	<b>Efecto buscado</b>	<b>Posibles daños</b>	<b>Uso incorrecto</b>		<b>Retirada reemplazada o Sustituida</b>
Contundentes Tonfa	Controlar y castigar	Hematomas fracturas	Golpes sobre cabeza y gónadas		No
Químicas - gases	Disuadir dispersar y confundir	Momentáneo Permanente También causa mareos y vómitos	Sustancias químicas no permitidas y espacios cerrados  Disparos de granadas en		No

<sup>10</sup> Un agente del ESMAD declaró que uno de sus superiores, el Mayor Rafael Méndez, autorizó utilizar toda clase de artefactos, como municiones recalzadas, cápsulas de gas reutilizados, rellenos de pólvora negra y metralla. El caso también sigue en la impunidad.

			forma incorrecta		
Dispositivos eléctricos taser50000 voltios	Inmovilizar	Muerte personas con problemas cardiacos	Puede afectar la visión		No
De impacto quinético Balas de goma Paintball	Castigar	( Hematomas, fracturas-heridas en el rostro )	Disparos de cercanía		No
Granadas de aturdimiento	Aturdir Enceguecer Privan de la visión y de la audición temporalmente  Producen un sonido de 175 decibles y unos 6 millones de destellos.	Pánico ( situación no controlable)	Quemaduras o heridas causadas por la explosión		No
Armas no letales modificadas  Granadas retachadas	Herir o matar	Lesiones o Muerte			No

*Fuente: Elaboración propia*

Recientemente se adquirieron pistolas eléctricas taser, cuyo uso no parece haber sido reglamentado hasta la actualidad. Trabajan de dos maneras: aplicándolos directamente a la piel del agresor, lo que produce incapacidad por dolor intenso, o usando un cartucho (se requieren 50.000 voltios para dispararlo) que tiene un alcance de 4 metros e incapacita por bloqueo del sistema nervioso. Debe resaltarse que el manual expedido por el Ministerio de Defensa en el año 1973 no recomendaba el uso del arma stun gun, pues se reconocía que podía causar daños (Ministerio de Defensa Nacional, 1973, pág. 127).

Como consecuencia de la resistencia a los cambios institucionales, la policía no incorporó en sus actividades el mandato de reducir la violencia. Fue así como se mantuvo el método de fuerza intensificada. En estos métodos de represión de la protesta social, usados por la policía, no existe comunicación entre la fuerza y los manifestantes, por el contrario, se les debe intimidar. Estos métodos pueden considerarse como orientadores de la acción del ESMAD. En el tomo 3 del Manual de vigilancia y procedimientos para la Policía Nacional se incluye el Módulo de estandarización de procedimientos para el manejo y Control de Multitudes, soportado en la Circular N° 070 / OFPLA USPOL 519, de fecha 18 de junio de 1996, mediante la cual se regula la actuación policial en el control de disturbios, esta Circular fue firmada por el General Rosso José Serrano.

A pesar de la propuesta de Seguridad Ciudadana para el tratamiento de la protesta social, la coerción y la represión de la protesta social permanecen. El Estado, dentro del marco del conflicto interno, ha tratado la protesta social, considerando la existencia de amenazas permanentes. En muchas ocasiones se ha exagerado la peligrosidad de los manifestantes y el conflicto no ha permitido adoptar decisiones correctas dentro de un proceso civilizado y democrático, sin definir la actividad policial como competencia única para atender las

alteraciones de orden público. A su vez, la Policía Nacional no ha logrado desprenderse de la herencia histórica y de su vocación militar. Se continúan formando efectivos y grupos especializados para el combate, además, las normas han buscado sin éxito regular la actuación de la Fuerza Pública.

Si bien el Código Nacional de Policía, sus instructivos, reglamentos y manuales, promueven prácticas respetuosas de los Derechos Humanos, mejores relaciones con la sociedad y un uso adecuado de la fuerza, en las represiones de las protestas se evidencian abusos, arbitrariedades y agresiones contra los manifestantes y no manifestantes. Continúa vigente la idea sembrada por la DSN de considerar la protesta como actividad criminal y disfuncional. La existencia y superposición de tres unidades para atender la protesta social, tiene varias consecuencias. Se mantiene una unidad militar de reserva, la cual intervendrá cuando las otras no controlen la situación. Permanece, además, la Fuerza Disponible como un medio de intervención de difícil diferenciación con la fuerza policial especializada, el ESMAD. El Estado creó un escuadrón para atender con mayor conocimiento las multitudes y disturbios el cual es usado para reprimir la protesta social. El ESMAD recogió las mismas enseñanzas derivadas de la Policía Militar y de la Fuerza Disponible sin que existiesen modificaciones en los procedimientos derivadas de alguna otra visión de la seguridad o del trato con el ciudadano. El examen de sus actuaciones se asimila al modelo de fuerza intensificada y los resultados de esta fuerza no han sido favorables para la ciudadanía. A pesar de los diferentes manuales las acciones policiales, desbordan las condiciones de uso de la fuerza, presentándose inclusive homicidios. Los cambios dentro de la institución policial, las nuevas reglamentaciones y las Leyes, aunque demuestran algún interés en incorporar la noción de seguridad ciudadana, no modifican la esencia de la doctrina y de la cultura policial, la cual centra su atención en las prioridades de lucha contra el narcotráfico y la subversión, por

último, se continúan empleando términos que asocian la protesta social a la violencia, connotándola y denotándola despectivamente.

Visto así, la evolución del concepto de seguridad ha dependido de los sucesos y de las intenciones coyunturales de los gobiernos. La recuperación del mando del poder civil sobre el poder militar duró pocos años y la falta de capacidad y de gobernabilidad de la autoridad civil permitió que la fuerza pública recuperara la autonomía perdida. Las amenazas frente al que se necesitan combatir, como la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico, han determinado la orientación de los cambios en el orden interno. Así mismo, fueron explícitas las resistencias dentro la institución policial, que se oponían a la posibilidad de introducir conceptos que reduzcan la vocación militar de los mandos de la Policía Nacional. Frente a este contexto, en el cual los derechos chocan, se torna difícil la tarea policial. Por estas razones lo que se encuentra en la literatura policial no se cumple en las actividades policiales.

Como pudo corroborarse, en Colombia los conceptos de DSN y de Seguridad Ciudadana adoptaron una versión propia, confirmando que el fortalecimiento del militarismo asegura un control permanente del orden, recurriendo a situaciones legales excepcionales, facultando la restricción de libertades y militarizando la policía., señalando que la Policía Nacional continúa guiada por costumbres militares. Por otra parte, la política de seguridad ciudadana ha abierto espacios para la seguridad como un bien público, con el objetivo de regular y controlar el uso de la fuerza, además de distinguir la clase y el nivel de violencia, así como vincular al Estado en la formación de respuestas desde la realización de acciones preventivas, así como a la sociedad civil en la solución de los problemas de seguridad.

#### **4. Agenda inclusiva y constructivismo para procesar las demandas sociales.**

Esta parte se detiene en el análisis del tratamiento estatal a las protestas sociales, mediante el procesamiento de las peticiones como forma alternativa a las soluciones de fuerza, buscando generar soluciones mediante la intervención en las causas que generan la inconformidad de los manifestantes. Se busca responder si ¿Es inevitable la violencia para tratar la protesta social? Se observa del procesamiento de las demandas de los actores, lo que implica conocer el proceso de formulación y elaboración de soluciones dentro de la dinámica del conflicto.

Se puede entender la democracia como un orden conflictivo, es decir, como una organización política en la cual lo normal es la existencia permanente de la contradicción, y de la oposición a quienes detentan el poder. Así, lo normal es que existan contradicciones y resistencias, lo cual obliga a idear medios para atraer, convencer o enfrentar a quienes disienten. En particular como lo refiere Sebastián Lalinde en países con déficit de representación (LALINDE, 2016). A pesar de que se recurre a la fuerza, desde el Estado también es posible dar una respuesta política. Los movimientos sociales buscan, a través de las protestas, encontrar soluciones a problemas que son socialmente relevantes, el interés del gobernante, del mismo modo, busca conocer qué quiere su pueblo, aunque no siempre es posible atender demandas, reclamos y solucionar carencias. Los recursos son escasos, hay intereses y dificultades en la administración pública que dificultan ofrecer respuestas. Al Estado, considerado como una instancia de articulación de relaciones sociales, le corresponde abordar la protesta social.

También le compete la corrección de los desajustes e inequidades de la sociedad. Las funciones que cumple le confieren la posibilidad de tomar decisiones y asignar recursos, así como promocionar y desalentar intereses. De acuerdo con la propuesta de división de funciones se



plantea que la estrategia es del Estado, entretanto la táctica es de las FFAA. Si se sigue esta división de trabajo, se estaría considerando que dentro de la Estrategia está una parte relacionada con el tratamiento y procesamiento de las demandas, tarea que no es una actividad extraña a la naturaleza propia de Estado, ajustado a las labores estatales, asumir responsabilidades, adoptar decisiones y concebir políticas públicas. En este sentido la protesta social es una oportunidad para obtener insumos, procesarlos y solucionar diversas manifestaciones del conflicto social.

Es así como se reconoce o relega a sus interlocutores, dialoga e interactúa, definiendo la agenda pública. Se apropia, además, de la solución de los reclamos sociales o renuncia a intervenir. Así considerada, la protesta es un tema solucionable a través del conjunto de espacios de interlocución entre Estado y sociedad civil. Comprendida la protesta social como un tema político, le corresponde al Estado activar sus capacidades “constructivistas” para alcanzar soluciones, dependiendo de la gobernabilidad y de sus relaciones con la sociedad. Se afirma entonces que “El constructivismo político parte de la pluralidad sociocultural y de las desigualdades estructurales, y explicita los juegos de poder para construir un orden común, resultado de un proceso conflictivo. La política constructivista se basa en un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos entre los diversos actores, respeta las diferencias, pero también permite construir nuevas identidades y opciones” (CALDERON, 2013, pág. 33), ello implica la adopción de una actitud dialogante y gestora de acciones articuladas para tratar problemáticas sociales. Como puede evidenciarse esta actitud comparte con la seguridad ciudadana la idea de adoptar medidas de anticipación que eviten los desarreglos sociales.

Para adelantar este análisis es importante caracterizar las clases de protestas en función de sus motivaciones. De acuerdo con Fernando Calderón existen “tres campos de conflicto con

racionalidades distintas: las demandas y luchas por la reproducción social son prácticas por una mejor calidad de vida, los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad en las instituciones del Estado, y los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida y, en este sentido, son conflictos estratégicos” (CALDERON, 2013, pág. 16). En el caso colombiano estos campos de conflicto se mezclan con la existencia del conflicto armado y con el problema del narcotráfico.

Lo anterior se requiere clasificar mediante un examen más preciso acerca de las motivaciones que las originan. La protesta social estaba relacionada con los eventos reivindicativos de los movimientos sociales hacia el proceso institucional, enmarcados en procesos de contradicción, dialogo y construcción.

En una somera revisión de las diferentes motivaciones de la protesta puede advertirse que más que confrontar al Estado se demandaba su participación, su decisión y la seguridad de cumplir acuerdos. De la misma manera, aunque la protesta no es una revolución, quienes acuden a la protesta social sí pueden estar interesados en la incorporación de sus reivindicaciones dentro del sistema político, como lo pregonó Mancur Olson en los años sesenta (ARCHILA N. M., 2003, pág. 40). El contexto institucional para el tratamiento de la protesta social determina qué se protege y cómo hacerlo, qué puede ser negociado y cómo intervienen los inamovibles (aquellos temas que la autoridad gubernamental no está en condiciones de modificar), asuntos que tienen pocas posibilidades de ser negociados, como es el caso de la política minera, la flexibilización laboral, la erradicación de cultivos ilícitos y el desarrollo de privatizaciones, así como el otorgamiento de las grandes concesiones (viales, portuarias, parques nacionales). En estos asuntos existen compromisos, actores poderosos, internos y externos, intereses y presiones. Si son inamovibles, la respuesta para la contestación se agudiza. Se encuentran situaciones de no retorno, de punto final

o de las pretensiones que no pueden contestarse debido a limitación de recursos. En esta forma, el comportamiento de los actores del poder no es igual bajo diferentes capacidades institucionales, acceso al poder y oportunidades para hacer uso de la violencia. Las soluciones y respuestas han dependido, en gran medida, de las circunstancias políticas y de la eficacia de la fuerza pública, aunque esta no puede ser la única variable considerada. Se necesita incorporar otros aspectos que deben ser considerados, como la gobernabilidad y la eficacia en la gestión pública, de ahí que podemos establecer que la violencia como atributo no es el único sustento del poder, como lo ha demostrado en muchas disquisiciones la ciencia política. Al respecto resulta de gran importancia para este análisis la separación realizada por Hannah Arendt según la cual “una de las distinciones más obvias entre poder y violencia es que el poder siempre requiere de mucha gente, mientras que la violencia puede prescindir de ella, hasta cierto punto, porque depende de implementos” (ARENDT, 1970). Tal acierto sirve para determinar cómo el poder requiere de condiciones institucionales que le garantizan aceptación y le garantizan la posibilidad de gobernar, en especial requiere de una organización institucional eficaz, en la cual sea posible elaborar respuestas y procurar soluciones que confronten la protesta social. La violencia requerirá de armas, pero las respuestas institucionales requieren de personal, procesos, tecnologías y recursos financieros.

De igual manera, las vías de la protesta social usadas por los manifestantes reiteran la débil representatividad social de los partidos políticos y su actuación en la democracia. La protesta denuncia la ineficacia mediadora de la política representativa y la participación de los partidos políticos, orientados por intereses electorales contractuales y clientelistas, como conductores y mediadores de la sociedad hacia el Estado. El ingreso de las peticiones de los movimientos sociales a la agenda pública fue insuficiente, así que muchos de estos temas nunca fueron incluidos en esta agenda. El término agenda pública, o política, se utiliza aquí para definir el conjunto de situaciones

problemáticas que tienen la posibilidad de ser objeto de discusión pública e intervenciones activas por parte de las autoridades públicas legítimas, a fin de encontrar solución. Esta definición de agenda pública utilizada por los estudiosos de las políticas públicas, como Alejo Vargas Velásquez, quien lo hace para señalar aquellos temas que son abordados por la institucionalidad para su tratamiento (VARGAS, 1999). Ello equivale a desarrollar una agenda inclusiva además de ampliar la agenda. Esta apreciación ayuda a comprender por qué los movimientos sociales continuaron expresándose a través de la protesta, esperando ser escuchados con la esperanza de ingresar a la agenda y obtener respuestas.

El procesamiento de las demandas sociales se inicia en la capacidad de negociación del Estado, y serán las alternativas de seguridad las que favorezcan o dificulten una respuesta gubernamental en la solución de la conflictividad social. De esta manera el uso de la fuerza eficaz e intensa es demostrativo de una débil voluntad de negociar el cambio de la situación. Así mismo, no es lo mismo negociar con un Estado legitimado, con una fuerza, socialmente aceptada y eficaz, que negociar con un Estado con problemas de gobernabilidad. En muchas ocasiones negociar es demostrar fragilidad, vulnerar la capacidad de dominación, o atentar contra sí mismo en la medida que cede su capacidad coercitiva. Ello implica que la capacidad de hacer uso de la violencia opera como orientadora de la decisión gubernamental, pero del mismo modo es una finalidad instrumental que sirve como recurso del poder para encontrar o forzar una solución.

De manera general el enfoque constructivista busca una inclusión en la agenda pública de las demandas sociales. El enfoque constructivista atiende el problema social que motiva la protesta, si bien una de las pretensiones de la solución de la protesta social es el ingreso a una agenda de la protesta social para generar una posible solución. “La política constructivista supone la apertura de variados espacios públicos deliberativos de conflictos, en los cuales los actores, a partir de sus

especificidades culturales y condiciones socioeconómicas, actúen y se reconozcan como iguales, puedan comunicarse, alcanzar acuerdos y transformarlos en agendas que busquen resultados promotores del bien común y evaluables de manera colectiva” (CALDERON, 2013, pág. 36). Lo cual es demostrativo de que las autoridades públicas manifiesten la voluntad de escuchar y replantear sus ideas de la manera como que gobierna. Esta condición es difícil de encontrar dadas numerosas limitaciones y reducidos grados de libertad. De esta manera solo se incluyen en la agenda asuntos de interés y se negocian motivaciones que no afecten de manera vital el orden y los factores de poder. En gran medida es en contextos democráticos que se puede replantear cómo se está gobernando y revisar los intereses que protegen los gobernantes.

De acuerdo con esta teoría, Colombia sería una excepción en el caso latinoamericano, si se confronta con lo señalado en su investigación sobre protesta social, en la cual se señala que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos ha aprendido a manejar la protesta social asumiendo la política constructivista entendida como el mejor recurso para procesar conflictos. Según Calderón, en la formación para el dialogo, el manifestante no es “(...) el otro, un enemigo al que debe derrotarse, destruirse o comprarse, o con el cual se establece una relación instrumental. Mientras no se logre superar este tipo de relaciones, se estará condicionando la expansión de la violencia.” (CALDERON, 2013, pág. 39) . Por lo tanto el constructivismo no es posible dentro del predominio de la DSN, pero será viable dentro de las posibilidades que ofrece la política pública de seguridad ciudadana. El camino del constructivismo se construye reconociendo que la democracia es un “orden conflictivo”, esto es una sociedad política en la cual lo común es la contradicción, no la armonía per se, según el documento del PNUD es “inclusión social con innovación productiva” (CALDERON, 2013, pág. 21) . Se reconoce de esta manera que la inclusión es la forma anticipatoria que puede evitar el conflicto.

Para el caso colombiano el constructivismo político se deriva de varios instrumentos elaborados en la Constitución de 1991, como la participación ciudadana y comunitaria desarrollados en la Ley 134 de 1994. De la misma manera, fue notable la oferta de mecanismos participativos y de la planeación que incentivaron la participación ciudadana y comunitaria. De la misma forma el Estado ha buscado acercarse a la sociedad a través de la ampliación de los espacios participativos, deliberativos y del empoderamiento de diversos grupos sociales. Los casos más ejemplificantes los encontramos en la inclusión directa del ciudadano, en la autonomía de los movimientos sociales, en el desarrollo de ejercicios de presupuesto participativo, por parte de gobernaciones y alcaldías, ingreso y priorización de temas para alcanzar acuerdos y transformarlos en agendas.

No obstante, se hace necesario que el poder político procese las demandas de las protestas sociales, esta tarea es irremplazable. El gobierno puede agenciar acuerdos, contener amenazas, seleccionar y procesar soluciones para recomponer el orden social. Como lo ha señalado Mauricio Archila “el Estado no fue del todo sordo a los clamores de los ciudadanos, pero se quedó corto en satisfacerlos” (ARCHILA N. M., 2003, pág. 347). No motivo el grado de inclusión necesario para frenar el descontento masivo. Además sustentado en la DSN connota negativamente a aquellos ciudadanos que se manifestaron su inconformidad. De lo cual se deduce de la necesidad de estructurar una institucionalidad que promueve soluciones prontas y eficaces. Esta estructura requiere liderazgo y medios.

La dificultad reside hoy en garantizar la convivencia ciudadana en todo el territorio nacional con presencia e inversión social, infraestructura, justicia y monopolio del uso de la fuerza. Muchas protestas que en la actualidad emergen, principalmente territoriales, se habían aplazado por años, y ante esto el gobierno no parece no haber preparado respuestas. Se continúa ofreciendo respuestas

focalizadas dentro de esquemas de baja gobernabilidad. Pues no parece haberse incluido las competencias asignadas al gobierno.

#### 4.1 La herencia del reformismo y la promesas de solución del Frente Nacional

La dificultad para manejar la protesta social se debió a una doble actitud estatal en el plano interno la exclusión a quienes se oponían al Frente Nacional, y en el plano externo a la tensión capitalismo- comunismo. La respuesta a la pregunta de Mauricio Archila es decisiva para entender sucedió en estos dieciséis años: ¿De dónde provino la enemistad de los movimientos sociales hacia el Estado? El mismo autor responde amparado en las cifras de inversión que proporcionan las finanzas públicas, que no fue por el descuido de lo social. Pero si lo fue por la “desinstitucionalización del conflicto social” lo cual impidió el dialogo con los movimientos sociales. A pesar de estas conclusiones podemos observar que ante la heterogeneidad de protestas sociales, la respuesta fue el aplazamiento, el reformismo y las promesas de solución. Fue destacable el reformismo modernizador del Presidente Carlos Lleras Restrepo, encontró resistencias tanto en sectores productivos, como en el movimiento social. Aunque la agenda buscó ser inclusiva tropezó con varias resistencias en grupos del poder y en sectores gremiales.

#### 4.2 Gobiernos interregno 1974 a 1990 de la transición al desmonte

Una vez terminado el Frente Nacional y alcanzada la paz entre los partidos, lo hechos sociales emergen buscando obtener resolución política. Se esperaba una mayor comprensión de las peticiones de los sectores campesinos sin reforma agraria alcanzada, de las masas urbanas sin

reforma urbana, de los obreros con frecuentes contradicciones con los empleadores y con los estudiantes que mantenían la defensa de una educación pública con calidad. Estos sectores también respondían a las orientaciones ideológicas que habían dejado las irrupciones alternativas y las posibilidades de un cambio mediante la lucha campesina, obrera, estudiantil.

A pesar de las posibles intenciones reformistas las expectativas del mandato del Presidente Alfonso López Michelsen pronto se disiparon, y se profundizó la lucha social que desembocó en el Paro Cívico Nacional de septiembre de 1977. El suceso marca un acrecentamiento de la represión, que se acentuará en el gobierno del Presidente Julio Cesar Turbay Ayala con la expedición del Estatuto de seguridad que redujo las posibilidades de defensa jurídica de los ciudadanos acusados. Así entendida, en los setenta se agudizan las tensiones contra el Estado y se fortalece la acción de las fuerzas subversivas, especialmente la guerrilla urbana del M.19.

El denominado dialogo nacional será retomado en la administración del Presidente Belisario Betancur, se abren espacios para adelantar reformas aplazadas con la participación de sectores populares. El proceso es adelantado en medio de contradicciones con el establecimiento, para los cuales esta participación afecta los intereses de las clases dominantes.

Si Belisario Betancur había realizado propuestas de reforma y apertura, el gobierno de Virgilio Barco profundiza las reformas e institucionaliza los procesos de participación, aunque también debe considerarse que muchas de estas decisiones formaban parte de un proceso de reforma del Estado que avanza en los países democráticos.

En el gobierno de Barco se desarrolló una estrategia para tratar la protesta social, método consignado en documentos elaborados desde la Presidencia de la República por la Consejería y el Plan Nacional de Rehabilitación, logrando consolidar un manual denominado El Plan Nacional de Rehabilitación. Un nuevo modelo para el tratamiento de la protesta popular (Presidencia de la



República, 1989), según el consejero de la época de Rafael Pardo Rueda, “fue analizado” por un grupo especializado, “se les dio instrucción a los gobernadores se entrenaron funcionarios especializados para negociar y atender los paros cívicos y marchas campesinas” (PARDO RUEDA, 1996, pág. 46). En este manual se reunían las experiencias y la metodología elaborada en la administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990).

#### 4.3 Gobiernos después de la Constitución de 1991

En los años noventa se desarrollaron los procesos de reconciliación y normalización, producto de los procesos de paz con las insurgencias armadas el Movimiento Diecinueve de abril - M 19 (1990) y la Corriente de Renovación Socialista CRS (1994). La reconciliación se refería a acercar el Estado a toda la comunidad, o sea, abrir el dialogo entre el gobierno y la ciudadanía, privilegiando el contacto directo entre ellos. La normalización es entendida como el intento de reivindicar los cauces institucionales como los normales o usuales en una democracia para tramitar las diferencias políticas e ideológicas. Cabe subrayar que uno de los propósitos de la Constitución de 1991 fue generar condiciones para la paz, fue así como se buscó aportar instituciones y medios que hicieran posibles mejores gobiernos a través de la apertura política y la ampliación de derechos. El texto de la Constitución se materializó por medio de políticas gubernamentales, en esta forma se trataba de crear un clima de tolerancia política, de canalizar así las protestas pacíficas y dar lugar a la discusión y espacio al debate sobre cambios institucionales. Justicia, Congreso y democracia en general, se postulaban como los canales normales para resolver las diferencias y demostrar que es posible superar la violencia, la justicia privada, la represión y las vías de hecho como era la realidad cotidiana.

A pesar que el Estado Colombiano en los noventa había superado la precariedad institucional, las reformas no siempre condujeron a soluciones. La modernización institucional no fue comprensiva de la complejidad social que rebosaba al país. En la Constitución de 1991 se evidenció que en Colombia es pluriétnica y culturalmente diversa, y que en los territorios existen comunidades marginadas por su condición racial y cultural. Pero el Estado no estaba preparado para atender las nuevas identidades reconocidas por la Constitución de 1991, si bien se introdujo el giro de recursos de transferencias, se crearon espacios de participación política (consejos y comités), no se solucionaron temas pendientes como los derechos sobre algunos territorios, la marginación y toma de decisiones en la explotación de recursos minero energéticos y afectaciones ambientales. Esto obedeció a la preponderancia del sector económico, a la financiarización de las actividades económicas, modificando las relaciones con la sociedad y la lógica de las respuestas estatales, la primera de las cuales fue el reformismo, el asistencialismo y los programas sociales neoliberales. La lectura virtual, fiscal y tecnocrática, así como la reducción del Estado acontecida durante la administración del presidente Cesar Gaviria restringió la incorporación de la conflictividad económica, social, regional y étnica. La inclusión política y económica no tuvo lugar, en función de las expectativas generadas en el texto constitucional.

Resultado de la ineficacia estatal, la deslegitimación, la privatización de sus funciones y los problemas de la administración pública, como la corrupción y las prácticas clientelistas, los cuales dificultan su actuación como instancia procesadora de los problemas sociales. Esta situación se agrava con la pérdida del monopolio de la fuerza, acudiéndose inclusive a las organizaciones paramilitares para reprimir diferentes manifestaciones de los movimientos sociales. En la misma dirección el Estado colombiano no ha sido amigo de confrontar intereses dominantes de grupos de presión con mayor capacidad económica y política, como puede demostrarse en las reformas en

sectores como el minero (CINEP, 2012), el agrario (FAJARDO, 1984) o el manejo de tierras urbanas (GIRALDO, 1999), asuntos que, en últimas, prefieren evitarse.

El Estado colombiano, desde la Constitución de 1991 -artículo 37-, reconoció que la protesta social es una manifestación del derecho a la libertad de expresión, de reunión, y una actividad normal de la democracia. La importancia de este reconocimiento es un paso decisivo en la formación de acuerdos y respuestas estatales, así como permitir los procesos de reunión, organización y la ocurrencia del repertorio expresivo de los movimientos sociales, permitiendo que el Estado y la sociedad observen los desacuerdos políticos y sociales.

Las protestas sociales de los años noventa – años en los cuales se propone el modelo de seguridad ciudadana- se presentan en medio de un proceso de reestructuración estatal, y el inicio de procesos de ajuste institucional y privatización, concebido por Marco Palacios como una revolución conservadora que debilitó aún más el Estado (PALACIOS, 1999, pág. 273). Simultáneamente a los procesos de la denominada modernización se enfrentaron olas de violencia de actores principalmente ligados al narcotráfico. El empoderamiento del narcotráfico demostró las incapacidades y falencias del Estado para controlar un actor violento y peligroso que tuvo la capacidad de imponer sus intereses en la formulación de la política de sometimiento a la justicia, en contraste con las motivaciones de los movimientos sociales.

Aunque los problemas sociales pueden ser solucionados a través de políticas públicas, el Estado no siempre está interesado en reconocer e interpretar problemas, así como en diseñar y ofrecer respuestas, como fue el caso del paro portuario, realizado como reacción a la liquidación de la Empresa Colpuertos, el Estado logró vencer las pretensiones de los sindicatos portuarios acabando con el monopolio estatal del sector portuario. La Ley Primera de 1990 había facultado específicamente al Presidente de la República para liquidar la Empresa Colpuertos. Así mismo, en

el sector de las comunicaciones el paro fue realizado por los trabajadores de Telecom, se incomunicó al país por cinco días, pero no se detuvo la privatización de la empresa, pues finalmente el Estado se recurrió a la figura de riesgo compartido. Con ello se confirma que las protestas sociales solo pueden ser solucionadas dentro de un marco restringido de decisiones. En el caso específico de Telecom no se detuvo el proceso de venta de la empresa y en el caso de Colpuertos las decisiones ya se habían tomado. Es preciso considerar los procesos de conversión laboral como respuesta estatal a los procesos de desvinculación laboral.

En el gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) tuvo lugar una de las protestas más ejemplares para la observación del tratamiento gubernamental de las protestas en Colombia. Estas protestas cocaleras se encuentran asociadas a una multicausalidad de factores, entre los cuales sobresale la motivación de detener la fumigación con glifosato y las operaciones Conquista y Comején. También obedecían a causas objetivas vinculadas con la situación social de los colonos de los departamentos del Guaviare y Putumayo, población desplazada por violencias anteriores, quienes a la vez de ser productores agrícolas también cultivaban coca. Así mismo pudo evidenciarse que en estas protestas hubo intenciones de grupos al margen de la Ley. Las manifestaciones se inician en el año 1994 y se prolongaron hasta el año 1996. Las protestas empiezan de la siguiente manera: “El 19 de noviembre de 1994 llegaron cerca de 5.000 cocaleros provenientes de las más apartadas comunidades hasta el centro del municipio de Puerto Asís para decir que no están de acuerdo con la fumigación de los cultivos ilícitos. La respuesta de las autoridades fue la militarización de la ciudad buscando impedir la toma de esta ciudad por los campesinos quienes portaban pancartas con letreros alusivos en contra de la fumigación como “no fumigues, no mates, construye vías de comunicación” y “Votamos por Samper, no por la DEA” (ET, 20/11/1994: 6A), frente a lo cual el gobierno respondió que no detendría la fumigación con

glifosato “y advirtió que no se dejará presionar por los intereses oscuros que intentan torpedear esa política oficial” (Samuel Salazar Nieto, ET, 22/11/1994: 3ª ).

De la misma forma, el 2 de enero de 1995, los campesinos se tomaron las instalaciones petroleras de ECOPETROL en el Putumayo (ET, 3/01/1995: 1A y ultima A). En el primer momento el Gobierno adoptó medidas de orden público orientadas a impedir que los campesinos pudieran llegar a las ciudades capitales (CINEP, 1996, pág. 24). La agenda de la protesta era variada, se mezclaba temas de defensa a la actividad cocalera con temas de inversión social. El pliego de peticiones de los manifestantes contempló un total de nueve puntos, como la suspensión de la fumigación con glifosato para erradicar los cultivos de coca y amapola, la petición de un plazo de diez años para desaparecer los cultivos gradualmente, la apertura de nuevas carreteras, programas de electrificación, y la construcción de varios hospitales y puestos de salud (ET, 4/01/1996: 1 y ultima A). Los promotores del paro exigían la presencia de una comisión del gobierno en La Hormiga (Putumayo) para discutir sus peticiones (ET, 3/01/1995: 1 y ultima A).

El gobierno envió una comisión liderada por José Noé Ríos, quien se reunió con Jerónimo Hernández, representante de los productores de coca. La discusión llegó a un acuerdo, restringiéndose la fumigación de cultivos de coca y acordándose la construcción de obras de infraestructura. La naturaleza de estos hechos permitió revisar el tratamiento del Estado colombiano en su programa de lucha contra el narcotráfico, reconociendo la existencia de actores sociales asociados al delito, con problemáticas sociales no reconocidas, que esperan soluciones para tratar la producción de la hoja de coca, el cual deberá tratarse durante el proceso de erradicación de esta plantación. Lo anterior significaba cambiar el tratamiento penal por programas sociales. Fue así, como en este gobierno se desarrolló el programa “Plante”, inscrito

dentro del Programa de Desarrollo Alternativo para combatir los cultivos ilícitos mediante la plantación de recursos lícitos, evidenciándose un tratamiento al problema social del cultivo cocalero.

Lo destacable de estos hechos es que las protestas tienen lugar en el gobierno del Salto Social, caracterizado por reformas en sectores sociales como la creación de la Red de Solidaridad Social, orientada a proveer apoyos económicos a sectores marginales de la población. Así mismo se ratificaron los protocolos de ginebra, proceso de aprobación que venía de la administración Gaviria, la cual introdujo una política de derechos humanos y permitió la intervención del Comité Internacional de la Cruz Roja, firmado en 1980 y actualizado en 1996, para la humanización del conflicto además de crear la Comisión Nacional de Paz, lo cual indicaría un distanciamiento al uso de la fuerza y un manejo más asociado a respuestas negociadas e incluidas en políticas de gobierno.

Es preciso resaltar el desarrollo de la capacidad de negociación durante el gobierno del presidente Samper, como se tipifica en el caso de José Noé Ríos, negociador principal de las protestas sociales, entre las que se cuentan el Paro Cívico del bajo Putumayo. Este negociador condensa en su análisis los aspectos principales del conflicto y sus posibilidades de evolución. Ríos, por vez primera, se interesa en la identidad, en la dirigencia, y en el reconocimiento de las consecuencias del conflicto. Pero la mayor contribución de este momento fue “entender la negociación como el camino racional para superar los conflictos” (Noe, 1997, pág. 109).

Si con Samper se había iniciado la negociación con los actores de las protestas sociales, fue desconocida por Andrés Pastrana, y descartada como medio de solución en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Un hecho promisorio de cuál fue el talante de la administración del

Presidente Uribe Vélez fue que cerró el Ministerio de Trabajo, de esta manera forma indicaba la insuficiente importancia de la relaciones laborales. Al mismo tiempo se aprobó la reforma laboral Ley 789 de 2002, la cual afectó a los trabajadores y favoreció al empresariado, de la misma manera fue declarado ilegal el cese de actividades en el año 2007. Expresado en forma diferente se cerraba la puerta de la agenda inclusiva.

Fue común en la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez la desatención de los manifestantes, por el contrario se buscó desestimular la protesta, estigmatizándola con expresiones donde se consideran a sus participantes cercanos a “terroristas”, guerrilleros sin armas o “intelectuales de las guerrillas”. Según las estadísticas de la Base de Datos de Luchas Sociales (Cinep), entre 2002 y 2008 se aprecia un considerable aumento, llegando a una media de 643 luchas sociales por año (CINEP, 2009) Frecuentemente durante los gobiernos de Álvaro Uribe se señaló que las protestas eran promovidas por la guerrilla, no fue fortuito que a partir de su primer gobierno se presentó el mayor número de protestas de los últimos 50 años: 643 por año. De lo anterior se puede inferir que la preocupación del gobierno Uribe fue más confrontar que llegar a acuerdos e implementar soluciones.

Además de los enfrentamientos con los trabajadores, también la administración Uribe se enfrentaría con los estudiantes de las universidades públicas con la propuesta de su concurrencia en el pago del pasivo pensional, lo que disminuía ostensiblemente el presupuesto destinado a actividades académicas, y la inclusión en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos el tema de la educación superior, así como la posibilidad de ingresar a los predios universitarios con el propósito de detener y judicializar a quienes cometan actos vandálicos.

El regreso de la actitud negociante fue reinstalado en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), gracias al número, la fuerza y la capacidad de las protestas

sociales. Mientras en el 2010 se habían presentado 1142 manifestaciones, en octubre de 2011 ya iban 1573 - (CRUZ, 2013), se debió así atender muchos conflictos no solucionados en los años anteriores, como fueron los paros regionales para la defensa del agua (paramo de Santurban y valle Sibundoy), los paros indígenas, los paros en reacción a los tratados de libre comercio y las reivindicaciones del movimiento estudiantil. Un análisis del tratamiento del movimiento estudiantil y del paro agrario, dos de las protestas sociales más significativas, nos permite ilustrar cómo fue el tratamiento gubernamental de estas protestas y cómo estas debieron ser atendidas por el gobierno nacional.

De esta forma las motivaciones de las protestas sucedidas desde el 2011 tienen origen en el mandato anterior, en particular en el Tratado de Libre Comercio celebrado con los Estados Unidos, y en iniciativas de carácter legislativo. Especial atención merece la iniciativa de reforma de la educación superior justificada en la necesidad de aumentar cobertura y mejorar la calidad, a través de la vinculación de la inversión privada. La reacción del estudiantado, liderada por Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), permitió convocar otros actores interesados y la opinión favorable de otras organizaciones sociales, fue así como se forzó que el tema fuera discutido en escenarios políticos e incluso obtuvo respaldo partidista. Igualmente logró quebrar la actitud intransigente y la tenacidad del gobierno nacional el cual obstinadamente radico la propuesta en el Congreso de la Republica. La MANE declaró el paro nacional universitario el tres de octubre de 2011, y tras la contundencia de la toma de Bogotá el 13 de noviembre el presidente retiró el proyecto de Ley y anunció una reforma concertada. Como puede verificarse con este proceso no fue el carácter negociante del gobierno nacional, sino la fuerza de la movilización de estudiantes y la amenaza de posibles fracturas en la coalición de gobierno, la que hizo recular la decisión del presidente.



Por otro lado, el Paro Agrario tiene características parecidas. Se inicia con actitud de invisibilización y estigmatización al movimiento campesino, esta lucha también lograra convocar a diversas organizaciones populares que apoyaron sus reivindicaciones. El tratamiento gubernamental comienza con un pronunciamiento desafortunado del presidente, según el cual “El tal Paro Agrario no existe” (Semana, 2013), una salida en falso que tuvo costos políticos.

Ante la evidencia de los hechos, el gobierno entabló diálogos con los movimientos sociales en paro. Desde muy temprano se generó una mesa con los productores de papa, y se generaron diálogos con Dignidad Cafetera. Dichos diálogos se dieron en medio de las movilizaciones, aun cuando el gobierno planteaba que solo negociaría con organizaciones que no estuvieran bloqueando vías. A lo largo de este tira y afloje el proceso de Dignidad Agraria respondió algunas veces aceptando y otras levantándose de la mesa de negociación. Una de las características de esta negociación fue la negativa del gobierno a tocar temas de fondo, sobre todo lo referente al TLC. De tal manera lo discutido con el gobierno se centró en subsidios, incentivos económicos para la producción, y disminución de los insumos agrícolas, todo esto cuando el mismo gobierno firmó en 2011 la ley de sostenibilidad fiscal, que puso un tope inmediato a la inversión social del Estado, lo cual reducía su capacidad real de negociar.

Un análisis del cumplimiento de la agenda del Paro agrario facilita deducir que muchos de los temas fueron tratados e incidieron en las decisiones de gobierno, aunque las posteriores decisiones no hayan correspondido al deseo de los actores del Paro Agrario. Fue así como el gobierno para solucionar el paro agrario llegó a varios acuerdos con los manifestantes, entre ellos no aplicar la Resolución 970 del 2010, que hace referencia a la utilización de semillas nacionales, pues era uno de los puntos que más había perjudicado a los campesinos, y se prohibió la

rehidratación de leche en polvo importada para ser comercializada como leche líquida (SEMANA, 2013).

Estas decisiones gubernamentales daban respuesta a las peticiones presentadas por los manifestantes y modificaban la política sectorial del sector agropecuario, el gobierno nacional se comprometió a no aplicar la resolución 970 a las semillas nacionales y a trabajar en una mesa técnica el tema de semillas, sin embargo, el ICA expidió en agosto de 2015 la resolución 3168, que deroga y sustituye esta polémica norma. Entre tanto, la prohibición de rehidratación de leche tuvo mayor grado de aplicación. Se creó la Comisión Intersectorial de Asuntos Agrícolas que tiene como función determinar el mecanismo de fijación de precios a través de seguimiento y estudios. Se acordaron subsidios por bajos precios a la carga de café (Protección del Ingreso Cafetero), se expidió la Ley 1694 para prorrogar las condonaciones a los intereses de las deudas de los campesinos afiliados al Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) y se adoptaron medidas anticontrabando, así como subsidiar el transporte de cacao y sacar a los mineros de la informalidad (ARENAS, 2014).

El comportamiento del gobierno Santos obedeció a los mandatos que le obligan a garantizar el orden y la seguridad, pero responde de otra forma a la necesidad de encontrar soluciones frente a las reivindicaciones de los ciudadanos que manifestaron su inconformidad a través de las manifestaciones que tuvieron lugar en varios lugares del territorio nacional, así como al desbordamiento participativo de la ciudadanía en estas protestas. Sin embargo, no se observa una política incluyente que permita hacer partícipe a los actores en la formación de políticas públicas, en los casos estudiados de educación superior y del sector agropecuario.

Es importante destacar como la protesta logro ser evaluada por el aparato estatal e incluida en el Plan de Desarrollo del segundo mandato del Presidente Santos, como se puede observar en la ley 1753 de 2015 (PND), Artículo 124, por medio de la cual se establece que “El Gobierno Nacional creará y pondrá en funcionamiento el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, orientado a generar alertas tempranas que permitan, en ejercicio del diálogo democrático, evitar conflictos sociales, económicos y ambientales. El sistema deberá estar articulado con los demás sistemas u observatorios existentes en el sector público, así como con las entidades territoriales las cuales deberán estructurar de manera armónica y compatible sus sistemas de información, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley (...). En este contenido se está aceptando la necesidad de adelantar medidas preventivas, estudiar las causas que motivan los conflictos y ser proactivo en las soluciones, creando un Sistema que involucra sectores y territorios. La Además de promover el ejercicio del dialogo democrático. A pesar que la Ley fue expedida en el año 2015, aun no se conocen avances en el desarrollo del mandato de este artículo.

Como propone Edwin Cruz : Las negociaciones de paz motivan una ampliación de la agenda pública hacia problemas sociales sistemáticamente bloqueados (CRUZ RODRIGUEZ, Caminando la palabra, 2016, pág. 18)”. Pero este proceso no parece estarse dado la existencia de restricciones ideológicas, políticas e institucionales.

Así entendido, en nuestro país la posibilidad del Estado de construir una agenda inclusiva, además de formular y desarrollar una política constructivista para procesar conflictos sociales históricamente, ha sido insuficiente, pues a pesar de muchas elaboraciones institucionales para garantizar derechos sociales las soluciones de los sectores inconformes no han sido satisfechas, como es el caso de los campesinos, de los indígenas, de los de los desempleados, de los despojados

de tierras, de las víctimas de la violencia política y de la población afectada por el desempeño del sistema de salud. La protesta se atiende por regularidad como una emergencia, se trata por consiguiente de atender los reclamos en el corto plazo sin ofrecer soluciones estructurales, por lo tanto la atención es insuficiente, se aplaza o se proponen reformas.

En este capítulo se exploraron las practicas que incorporan los procesos empleados por el Estado para procesar las demandas de las protestas sociales. Como pudo verificarse estas acciones no constituyen una práctica permanente e institucionalizada, concuerdan con las convicciones ideológicas y los estilos de los gobernantes, lo cual impide que se haya incorporado efectivamente medios de procesar las demandas sociales. Las demandas son abordadas, sin que necesariamente se formulen respuestas oportunas. La mayor parte de las respuestas son el resultado de juego de intereses o se matizan en función de las pretensiones de diferentes actores que participan en el sistema político.

## CONCLUSIÓN

En esta indagación se analizó comparativamente el tratamiento de la protesta social a la luz de las teorías de seguridad tradicional y de la teoría alternativa de seguridad ciudadana, vinculada con la propuesta integral de seguridad humana. Se presentan, además, los modelos de actuación policial, precisando que estos prototipos policiales no se dan en abstracto sino que están asociados a la cultura y a las conductas de los actores que se desafían (gobierno, partidos de la oposición, entidades de la sociedad civil y los propios movimientos sociales implicados en la protesta), representando una manera característica de enfrentar a quienes se oponen a los gobiernos.

La constitución anterior le permitía a las autoridades atacar todas aquellas manifestaciones que se transformaran en tumultos y afectaban la idea prevalente de orden público. La Constitución de 1991 significó un importante desarrollo desde lo jurídico para el tratamiento de la protesta social, comparándola con la legislación anterior, la cual se centraba en el desestímulo, en el control y en la represión. Este cambio fue resultado del interés de los constituyentes de abrir caminos hacia la democracia, fortaleciendo las libertades y los derechos. El Estado colombiano se transformó en un Estado Social de Derecho, así mismo, se aprobó una Constitución garantista buscando el desarrollo de la ciudadanía.

A pesar del cambio en las normas en función de la intención de los constituyentes, en el país los viejos problemas sociales, políticos y económicos, permanecieron, además de surgir nuevos motivos para la protesta social. De la misma manera las prácticas y convicciones de la DSN continuaron. A pesar de los intentos por reemplazar la doctrina de las Fuerzas Armadas, se mantuvo la idea de un enemigo interno al cual se debe eliminar. Esta visión no ha permitido que

sucedan los cambios esperados en materia de seguridad ciudadana, siendo esta el referente de los gobernantes para la toma de decisiones en el momento de tratar y confrontar la protesta social, sin embargo, se observaron modificaciones que buscan reducir el uso de la fuerza particularmente en la ciudad de Bogotá. Al contrario de lo que se puede suponer no ha sido la supremacía de lo normativo y jurídico garantista lo que ha primado, contrariamente la observación analítica de los hechos permite establecer que ha prevalecido la violencia en combinación de la estrategia mediática que desacredita la protesta social y de un esquema judicial que criminaliza.

Aunque se mantiene la intención de cambio, las instituciones no parecen operar en esa dirección, pues han tenido que atender diferentes amenazas, como la subversión y el narcotráfico, dando espacio a otra dinámica donde no se reconocen los derechos a la seguridad de los ciudadanos, ni es posible observar los resultados esperados, por esta razón la seguridad ciudadana de origen civil no se ha asimilado debidamente en la Policía Nacional. Si bien se reconoce que existen causas de orden externo (guerrilla y narcotráfico) que han dificultado la incorporación de esta política en el proceder de esta fuerza pública. También existe resistencia por parte de la oficialidad policial, que ve en los procesos de desmilitarización los siguientes aspectos: pérdida de la disciplina, pérdida de importancia como fuerza armada, pérdida de poder, pérdida de la participación en los recursos del presupuesto nacional y pérdida en la ayuda militar de los gobiernos amigos.

De esta manera la Policía Nacional se esfuerza por seguir siendo una fuerza para el combate, por ello todos sus cuerpos especializados se transforman en comandos para actuar en el área urbana y rural. Por consiguiente, hoy la policía no reconoce la expresión protesta social y continúa con la idea de enfrentar la multitud como una agresión. Si bien desde los manuales, cartillas y en los enunciados de la doctrina policial se observe la intención de moderar el uso de la fuerza, ninguno

de los manuales hace mención a la expresión protesta social, tampoco se refiere a la protección de los manifestantes y a los derechos constitucionales de los ciudadanos para reunirse y expresar libremente las demandas. El modelo de gestión negociada para enfrentar la protesta, asociado con la Seguridad Ciudadana, no se ha tenido en cuenta por la Policía Nacional. En los paros, marchas y manifestaciones, los principios de uso de la Fuerza se han desconocido, agrediendo a niños, mujeres, personas de la tercera edad, sean manifestantes o no manifestantes. La violencia utilizada no se generaliza, se focaliza en forma sistemática y selectiva, continuando con los principios de la DSN en una forma más elaborada, más que prevenir se adelantan acciones de amedrentamiento con el objetivo claro de atemorizar y evitar la participación de la ciudadanía en futuras protestas. De la misma manera se quiere enfrentar y dominar a quienes protesten, criminalizar y judicializar conductas propias de la protesta social como delitos. No existe una línea evolutiva comprensiva de los cambios en la Constitución, en la sociedad y en los procesos de ampliación de la democracia. A nivel de la actividad policial, la política pública como guía se diluye en su contenido y hace difícil su aplicación. Por ejemplo, no se distingue entre aquellas protestas convencionales desarrollada por manifestantes obedientes y protestas trasgresoras realizadas por manifestantes capaces de presentar resistencia y generar violencia. De la misma manera, la Policía Nacional no reconoce la creatividad y el simbolismo de las nuevas protestas, que parecieran contener un antídoto para la violencia.

La institucionalidad del Estado colombiano viene dando respuesta a los reclamos que se presentan en las protestas sociales, pero es inflexible en aquellos asuntos en los cuales se afecta intereses dominantes, como son las demandas por recursos presupuestales, temas vinculados con recursos de explotación económica, asuntos mineros, peajes en vías, concesiones, sistema financiero y tratados de libre comercio, así, en ocasiones el Estado negocia después de cruentos

enfrentamientos. Se puede señalar que la fuerza pública cumple el papel de amedrentar a quienes protestan para lograr soluciones más fáciles, función por lo menos discutible. Este amedrentamiento, en ocasiones, resulta costoso en términos políticos.

A pesar de las decisiones gubernamentales de la apertura de espacios de negociación y de los cambios en el manejo de la fuerza pública, continúa la represión desmedida y la violación de los derechos humanos. El manejo arbitrario de la fuerza y las represalias contra manifestantes y no manifestantes han sido frecuentemente denunciados, reiterándose la ocurrencia de prácticas de criminalización de la protesta social.

Lo anterior nos conduce a cuestionar si son las doctrinas y las políticas de seguridad las que determinan la respuesta pública para tratar la protesta social, o si es la tradición del mismo modelo de Estado colombiano la que promueve la violencia oficial, el cual hace uso del control militar y policial, de la vigilancia a los ciudadanos y de los movimientos sociales.

Se puede señalar que la Seguridad Ciudadana como teoría, política y concepto, solo ha sido asimilada por algunas ciudades, como se pudo comprobar con la toma de medidas preventivas para la manifestación de la MANE en el año 2011, y más recientemente en la creación y operación del grupo de Gestores y promotores de convivencia.

Después de la firma de un tratado de paz será necesario redefinir la tarea de la policía. Las resistencias desde el estamento policial, amparadas en la militarización, posiblemente desaparezcan. Esto quiere decir que la militarización tiene su límite, pues dentro de la misma institución está creciendo la idea de una policía más científica, mejor formada y más efectiva y, desde luego, más cercana al ciudadano. Faltaría, por lo tanto, comprobar sobre qué bases ideológicas se sustentará la formación de la nueva policía para el nuevo periodo histórico que transitara el país.



La importancia del tratamiento de la protesta social será decisiva en el post-acuerdo, pues permitirá consolidar el proceso o por el contrario impedirán desatracar al país de la violencia política y social. Puesto que la gente se siente más libre para manifestar su desacuerdo con las políticas del Gobierno porque asume que ya no la pueden sindicar de vínculos con la guerrilla. Y así debería ser: si la oposición política ha dejado de ser armada, el Estado debería cesar su agresión armada contra la oposición. En el campo la insurgencia se reducirá cada vez más. Y aquí también la inconformidad se topará con la represión armada, que aumentará al ritmo y en la medida en que el Estado no sea capaz de cumplir sus funciones.

Una vez terminado la confrontación armada y firmados los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y en proceso acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional, se crea un nuevo escenario de construcción institucional, en el cual se deberán abordar los conflictos viejos no solucionados por medio del dialogo o aplazados por causa del enfrentamiento militar entre Estado y subversión, y los nuevos conflictos afloraran dentro del marco de nuevas oportunidades. Por lo tanto en el post Acuerdo aflora el conflicto pero sin el alto grado de violencia de la confrontación bélica. Los movimientos sociales y en forma espontánea la ciudadanía podrán recurrir a la protesta social.

Lo cual implica un replantear de las formas en que se realizan la protestas, superando la forma de realizarlas y distanciando la protesta como un hecho de desorden. Para el efecto se hace necesario cambios en el gobierno, en la policía, en los medios de comunicación y en los manifestantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACION INTERNACIONAL & PNUD. (2002). *Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- AHUMADA, M. A. (2007). *El enemigo interno*. Quito: Abya- Yala.
- ALAPE, A. (1980). *Un dia de septiembre testimonio del paro civico 1977*. Bogotá: Ediciones Armadillo.
- ARCHILA, M. (1995). Protestas sociales en Colombia 1946-1958. *Historia Critica*(11).
- , y. (2001). *Movimientos Sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Lito Camargo.
- , (2003). *Idas y venidas, Vueltas y revueltas*. Bogota: Imprenta Nacional .
- , (2004). Apullados pero no derrotados. *Revista Foro*(50), 37-47.
- ARENAS, N. (2 de Mayo de 2014). *La Silla Vacía*. Recuperado el 13 de Agosto de 2016, de <http://lasillavacia.com/historia/el-cumplinometro-del-paro-agrario-47251>
- ARENDT, H. (1970). *Sobre la violencia*. México: Joaquin Mortiz S. A.
- BELLO, M. C. (Mayo de 2013). Aproximación conceptual a la seguridad ciudadana en Bogotá. *Magazín Espol*, 8-11.
- BELTRAN, B. S. ( Enero- abril de 2012). Seguridad Ciudadana y protesta social. *revista de Analisis de la actualidad politica*(29).
- BERMUDEZ, R. G. (1992). *El poder militar en Colombia*. Bogotá: Expresión.
- BLAY, E. (2013). El control policial de las protestas en España. *Revista para el analisis del Derecho*, 2- 32.
- BOBBIO, N. (1997). *Diccionario de Politica* . México D. F: Siglo XXI Editores.
- BONNET, L. M. (2008). ENFOQUE DE SEGURIDAD INTEGRAL. En *SEGURIDAD EN CONSTRUCCION EN AMERICA LATINA. TOMO 2: "DIMENSIONES Y ENFOQUE DE SEGURIDAD EN COLOMBIA"*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- BORJA, R. (20 de junio de 1997). *Enciclopedia de la Politica*. Mexico: Fondo de Cultura Economica.

- BORRERO, M. A. (2005). TERRORISMO POLÍTICO: DEFINICIÓN Y ALCANCES DE UN FENÓMENO ELUSIVO. *CRIMINALIDAD*, 47.
- BOUCHEY L, F. (1989). *De Santa Fe I a Santa Fe II. El Imperio y America Latina*. Bogotá: Sudamerica.
- CALDERON, G. F. (2013). *La protesta social en America Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CAMACHO, G. A. (1987). *Colombia Violencia y Democracia*. Bogotá: CEREC.
- CAMARGO, M. d. (2011). Así será la toma de Bogotá. *Semana*, 66-12.
- CAMBIO16. (5 de agosto de 1996). *CAMBIO16*(164), 18-20.
- CANO BLANDON, L. F. (junio de 2010). EFICACIA DE LOS DERECHOS SOCIALES: ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS. *ESTUDIOS DE DERECHO*, 67(149), 88-113.
- CARACOL T.V. (13 DE FEBRERO DE 2013). *Caracol T.V.* Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=NMD4D4YQ6rU>
- CARACOL. (6 de octubre de 2015). *CARACOL*. Obtenido de [http://caracol.com.co/radio/2013/09/01/nacional/1378028100\\_961740.html](http://caracol.com.co/radio/2013/09/01/nacional/1378028100_961740.html)
- CARRRILLO, B. J. (1981). *Los paros civicos en Colombia*. Bogotá: Oveja Negra.
- CARVAJAL CARVAJAL, C. (Enero- Diciembre de 2005). LA POLICÍA NACIONAL EN EL POSCONFLICTO. *CRIMINALIDAD*, 38-48.
- CASAS, D. (2005). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá.
- CENSAT. (febrero de 2010). *CENSAT AGUA VIVA*. Obtenido de <http://censat.org/es/videos/video-david-y-goliath-en-tauramena-casanare>: <http://censat.org/es/videos/video-david-y-goliath-en-tauramena-casanare>
- CENTRO DE MEMORIA HISTORICA. (2013). *Informe Final Basta Ya Colombia Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá.
- CINEP. (1996). Violación de Derechos Humanos y acciones de intolerancia social . *Noche y niebla* , 1-121.
- . (1999). Casos. *NOCHE Y NIEBLA*.
- . (2003). Casos. *Noche y niebla*.
- . (2009). *LA PROTESTA SOCIAL 2002-2008: En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez*. Bogotá: Cinep.

-----, (2012). *Mineria, conflictos sociales y violacion de los derechos humanos en Colombia*. Bogotá: CINEP.

COLECTIVO DE ABOGADOS ALVEAR RESTREPO. (28 de Agosto de 2013). *Colectivo de Abogados*. Obtenido de <http://www.colectivodeabogados.org/?Agresiones-de-la-fuerza-publica>

-----, (30 de abril de 2014). Piden a Santos que el Estado no infiltre agentes en protestas. *Semanario Voz*.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (31 de Octubre de 2013). *Comision Interamericana de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=Ey3BfAvNhBw>

COMISION DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. (1987). *Colombia : Democracia y Violencia*. Bogotá: Servigraphic Ltda.

CORTE CONSTITUCIONAL . (31 de Agosto de 2004). Sentencia C-825/04. Bogotá.

ESCOBAR, M. (Enero de 2001). Algunas limitaciones institucionales para la implementacion de politicas de convivencia y seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y territorial. (DNP, Ed.) *Planeacion y Desarrollo*, XXXII(1).

CONTAGIORADIO. (3 de agosto de 2016). *Contagioradio*. Obtenido de Contagioradio: <http://www.contagioradio.com/el-prontuario-del-esmad-articulo-27272/>

COORDINACIÓN COLOMBIA EUROPA ESTADOS UNIDOS: (2016). *INFORME ALTERNATIVO AL SÉPTIMO INFORME PRESENTADO POR EL ESTADO DE COLOMBIA AL COMITE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2010 - 2016)*. Bogotá.

CORTE CONSTITUCIONAL. (2014). Sentencia C 813/14. *PROTECCION DE POSESION Y TENENCIA EN CODIGO DE POLICIA(813)*. Bogotá.

COSMOVISION . (19 de agosto de 2015). Obtenido de Heridos en Marcha por la Salud / Ago 19-2015 / Cosmovision Noticias: <https://www.youtube.com/watch?v=KnJkigXCU8o>

CRUZ, R. E. (01 de Noviembre de 2013). *Desde Abajo*. Obtenido de <https://www.desdeabajo.info/blogs/item/23033-la-protesta-social-protagonista-del-gobierno-santos-agosto-2010-agosto-2013.html>

DELLA PORTA, D. (1996/1999). Movimientos sociales, perspectivas comparadas. En D. MacAdam, & J. & MacCarthy, *Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represion policial de la protesta* (págs. 100-143). Madrid: Ediciones Itsmo.

- , (2011). *Los movimientos Sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- , (2015). *Los Movimientos Sociales*. Madrid : Gráficas Arias Montano.
- DIARIO OFICIAL . (26 de octubre de 1966). Decreto 2687. *Diario Oficial*(32074). Bogotá.
- EL ESPECTADOR. (23 de agosto de 2013). *El Espectador*. Recuperado el 10 de 12 de 2015, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/esmad-golpeo-campesino-procedimiento-protestas-paro-agr-video-442052>
- EL TIEMPO. (8 de Marzo de 1997). Asesinado uno de los voceros de los cocaleros. *El Tiempo*.
- ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. (2010). ¿ Un error estructural? *Fuerzas Armadas, LXXXIII* (216), 10-19.
- FAJARDO, D. (1984). *Haciendas, campesinos y politicas agrarias*. Bogotá: Oveja Negra.
- FERRO, T. J. (enero- junio de 2013). La Policia Nacional y la Fuerza Pública. *Revista Derecho Penal y Criminalologia, XXXIV*(96).
- FIEDRECH, EBERT STIFTUNG. (2005). *La Seguridad Ciudadana como politica de Estado*.
- FUNDACIÓN SOCIAL VIVA LA CIUDADANIA. (1994). *Una visión de las organizaciones sociales en Colombia*. Bogotá: UPN.
- GALINDO, H. C. (agosto de 2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. (U. d. Rosario, Ed.) *Revista Estudios Socio Jurídicos*, 7(Esp), 496-543.
- GALLON, G. G. (1991). *Guerra y Constituyente*. Bogotá: Litocamargo.
- GARGARELLA, R. (2006). El Derecho a la protesta social. *Derecho y humanidades*, 141-151.
- , (2006). El derecho frente a la protesta social. (F. d. Chile, Ed.) *Derecho y humanidades*(12), 141-151.
- GIRALDO, I. F. (1999). *Ciudad y Crisis*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- GOMEZ, H. A. (8 de junio de 1987). *El Siglo*.
- GONZALEZ PACHECO, C. A. (23 de Enero de 2016). *Seguridad Ciudadana un Derecho Fundamental*. Obtenido de [http://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=5354\\_5285\\_1\\_1\\_5354](http://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=5354_5285_1_1_5354)
- GUTIERREZ, F. (2014). *El Orangutan con Sacoleva*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- GUTIERREZ, F. (2014). *El orangutan con sacoleva*. Bogotá: Nomos.
- HACNEKER, M. (Octubre de 1988). *Rebelión*. Recuperado el 31 de Octubre de 2015, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/docs/90193.pdf>
- JAR COUSUELO, J. G. (1999). El papel de la policía en una sociedad democrática. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 85, 199-220.
- JUSTIPARAN, A. (27 de Enero de 2010). *Siempre Historia*. Obtenido de <http://www.siemprehistoria.com.ar/2010/01/la-doctrina-de-la-seguridad-nacional/>
- LA FM. (27 de 2 de 2013). *La FM*. Obtenido de <http://www.lafm.com.co/noticias/minagricultura-dice-que-paro-132374>
- LANDAZABAL, R. F. (1982). *Conflicto social*. Medellín: Editorial Beta.
- (1982). *Conflicto social*. Medellín: Editorial Beta.
- LEAL BUITRAGO, F. (1994). Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana. En P. y. PNR, *Violencia urbana e inseguridad ciudadana* (pág. 45). Bogotá: Presidencia.
- LEAL BUITRAGO, F. (2002). *La Seguridad Nacional a la Deriva Del Frente Nacional a la Posguerra fría*. Bogotá: Alfa y Omega.
- (1994). *El oficio de la Guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- LIBREROS, J. (marzo de 2001). Descentralización y orden público en Colombia. *Opera*, 1(1), 199-211.
- LIBREROS, J. (23 de 12 de 2011). *ATMOSFERA POLITICA*. Obtenido de [www.atmosferapolitica.com](http://www.atmosferapolitica.com)
- LLERAS, C. A. (1968). *Sus mejores paginas*. Bogotá: Reproducciones graficas S.A.
- LLERAS, R. C. (21 de Abril de 1970). *DISCURSO*. Bogotá.
- LOUGH, T. Y. (12 de 12 de 2012). *Wiu*. Obtenido de [Wiu: www.wiu.edu/coehs/leja/cacj/research/.../Article%20Lough.doc](http://www.wiu.edu/coehs/leja/cacj/research/.../Article%20Lough.doc)
- LOW MUTRA, E. y. (1983). *Teoría Fiscal*. Bogotá: Grupo Editorial 87.
- MANE. (17 de Julio de 2012). *Red Colombia*. Obtenido de <http://www.redcolombia.org/index.php/regiones/centro/cundinamarca/1873-ante-intimidaciones-y-amenazas-la-mane-sigue-construyendo-una-nueva-educacion.html>

- MARIANA, E. ( 2001). Algunas limitaciones institucionales para la implementacion de politicas de convivencia y seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y territorial. *Planeación y Desarrollo*.
- MEDINA, M. (1984). *La protesta urbana en Colombia en el Siglo XX*. Bogotá: Servigraphic.
- MELUCCI, A. (1999). *Unam.mx*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2016, de [http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999\\_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf)
- MESA NACIONAL AGROPECUARIA Y POPULAR DE INTERLOCUCIÓN Y ACUERDOS – MIA. (8 de septiembre de 2013). *OIDHACO*. Obtenido de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1004008101.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL . (1973). *Manual de Procedimiento Operacional para el control de las alteraciones del orden público urbano*. Bogotá.
- , (1973). *Manual de Procedimiento Operacional para el control de las alteraciones del orden público urbano* . Bogota: FFMM.
- MORENO, R. R. ( 1990). *Diccionario de Ciencias Sociales* . Buenos Aires: Dicciobibliografia Editora.
- MORRIS, H. (2011). Brutalidad policial [Videodisco digital] : casos del ESMAD. Bogotá.
- MOVICE. (2013). *INFORME SOBRE PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS*. Bogotá.
- , (2013). *INFORME SOBRE PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS*. Bogotá.
- , (2013). *INFORME SOBRE PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS*. Washington.
- NADIR ORG . (21 de Octubre de 2001). *Nadir*. Obtenido de [https://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/colombia/txt/2001/1021allanan\\_y\\_detienen.txt](https://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/colombia/txt/2001/1021allanan_y_detienen.txt)
- NN. (12 de agosto de 2013). *NN*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=e0PxVAwcVRQ>
- NOE, R. J. (1997). *Cómo negociar a partir de la importancia del otro*. Bogotá: Planeta.
- NOTICIAS UNO. (28 de noviembre de 2008). ESMAD estaria involucrado en muerte de estudiante. Bogotá. Recuperado el 10 de mayo de 2016, de <http://noticiasunolaredindependiente.com/2009/11/28/noticias/esmad-estara-involucrado-en-muerte-de-estudiante/>

- . (10 de Mayo de 2014). *Noticias Uno*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=tqcjX4uce5s>
- . (17 de agosto de 2014). *Noticias Uno*. Bogotá. Obtenido de <http://noticiasunolaredindependiente.com/2014/08/17/secciones/que-tal-esto/mineria-artesanal-o-terrorista/>
- OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ. (2012). *ACTORES Y DINAMICAS DE LA CONFLICTIVIDAD TERRITORIAL* . Bogotá: Corcas Editores.
- OEA. (1995). *OAS*. Recuperado el 18 de marzo de 2016, de <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res95/dec-8.htm>
- ONU. (1979). Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. *Resolución 34/169*. New Yor.
- . (2014). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. New York: ONU.
- PADILLA. (5 de Agosto de 1996). *Cambio*(164), 18.
- PALACIOS, M. (1999). *Parabola del Liberalismo*. Bogotá: Cargraphics S.A. .
- PARDO RUEDA, R. (1996). *De primera mano*. Bogotá: Norma S. A.
- PASQUINO, G. (1981). *Diccionario de Politica*. Mexico: Siglo veintiuno editores .
- PASSERIN D'ENTREVES, A. (2001). *La noción de Estado: una introducción a la teoría política*., Barcelona: Ariel S.A.
- . (1970). *Obediencia o resistencia en una sociedad democratica* . Roma.
- . (2001). *La nocion de Estado*. Madrid: Ariel S. Al .
- PECAUT, D. (2003). *Violencia y Politica en Colombia*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.
- PERDOMO, M. P. (2012). La militarización de la justicia: Una respuesta estatal a la protesta (1949-1974). *Análisis Político*, 25(76).
- PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo*. New York: Fondo de Cultura Economica.
- . (2002). *Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- . (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013- 2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano*. Panama: Alfa Omega Editores.



- . (s.f.). *PNUD*. Recuperado el 16 de mayo de 2016, de <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA. (Diciembre de 2008). *POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA*. Obtenido de [http://www.policia.edu.co/documentos/ascensos/tematicas\\_ascenso\\_pt\\_2013/cartilla%20No%205%20PODER,%20FUNCION%20Y%20ACTIVIDAD%20DE%20POLICIA.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/ascensos/tematicas_ascenso_pt_2013/cartilla%20No%205%20PODER,%20FUNCION%20Y%20ACTIVIDAD%20DE%20POLICIA.pdf)
- . (2012). Comunicado. *Instrucciones sobre la realizacion de la marcha Patriotica*. Bogotá.
- . (09 de 12 de 2011). *POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA*. Obtenido de [http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales\\_de\\_consulta/107938\\_manual%20Atencion%20Multi%2011\\_12\\_09.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/107938_manual%20Atencion%20Multi%2011_12_09.pdf)
- . (2010). *POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA*. Obtenido de [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera\\_New/doctrina/guias/42.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera_New/doctrina/guias/42.pdf)
- . (2009). *Criterios para armas no letales*. Bogotá.
- . (10 de diciembre de 2007). Directiva Transitoria No. 193 . Bogotá.
- . (2010). *Derechos Humanos en la Policia Nacional* . Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- . (Noviembre 5 de 2009). *POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA*. Recuperado el 21 de Septiembre de 2015, de POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA: [http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales\\_de\\_consulta/107938\\_manual%20Atencion%20Multi%2011\\_12\\_09.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/107938_manual%20Atencion%20Multi%2011_12_09.pdf)
- . (2010). *POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA*. Recuperado el 25 de Diciembre de 2015, de POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%201%20%20Lineamiento%20de%20Pol%20EDtica%20Direccionamiento%20Policia.pdf>
- POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO. (27 de Octubre de 2015). *POLO*. Obtenido de <http://www.polodemocratico.net/noticias/titulares/9213-representante-alirio-uribe-cita-a-debate-sobre-extralimitacion-de-funciones-del-esmad>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1989). El Plan Nacional de Rehabilitacion, los paros cívicos y las marchas campesinas: Un nuevo modelo para el tratamiento de la protesta popular . En PNR, *Hacia una nueva Colombia. La politica de reconciliación, normalización y rehabilitación* (págs. 87-100). Bogotá: Imprenta Nacional.

----- (2003). [www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf](http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf). Recuperado el 17 de Noviembre de 2015

RAMIREZ TOBON, W. (2002). ¿ Guerra civil en Colombia? *Análisis Politico*, 151-163.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (4 de Enero de 2016). *Real Academia Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=DzUTMEV>

REVISTA SEMANA. (28 de abril de 1986). *Semana*(207).

RIVAS, G. Ä. (2007). Seguridad Ciudadana. En F. S. Democracia, *Una Decada de politicas de seguridad ciudadana en Colombia* (págs. 83-166). Bogota .

ROSALES, A. G. (2005). *Umng*. Recuperado el 18 de marzo de 2016, de <http://www.umng.edu.co/documents/10162/39ff0e96-be45-44a8-b148-453414132629>

RUANO, R. L. (2003). *Dialnet*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4553417.pdf>

RUGELES, G. (13 de abril de 2015). *Las dos Orillas*. Obtenido de Las dos Orillas: <http://www.las2orillas.co/video-el-infiltrado-en-la-protesta-de-fecode-quien-lo-envio/>

RUIZ, M. M. (2002). *SUEÑOS Y REALIDADES. PROCESOS DE ORGANIZACIÓN ESTUDIANTIL 1954-1966*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

SALDARRIAGA, S. V. (29 de Enero de 2015). La polemica detras del nuevo cañon sonico ESMAD. *El Herald*.

SALGADO RUIZ, H. (2001). Procesos y estrategias socioorganizativas en el Guaviare. En M. y. ARCHILA, *Movimientos sociales estado y democracia en Colombia* (págs. 150-172). bogotá: Lito Camargo Ltda.

SANCHEZ, G. (1991). *Guerra y Politica en la sociedad colombiana*. Bogota: El Ancora Editores.

SANTAMARIA, R., & SILVA, G. (1986). *Proceso politico en Colombia Del Frente Nacional a la Apertura democratica*. Bogotá: CEREC.

SCHEUR, J. H. (1970). *To walk the streets safely*. New York: Doubleday.

SCHULTZE KRAFT, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. En R. ANGELIKA, *Construcción de paz en Colombia* (págs. 405-433). Bogotá: Universidad de los Andes .

- SCRIBANO, A. y. (septiembre de 2001). *OSAL*. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de Adrián Scribano y Federico Schuster:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3532.dir/2analisis.pdf>
- SEMANA. (2013). El turno de los mineros. *Semana*, 32-33.
- , (2013). La historia detrás del 970. *Semana*, 52-53.
- , (25 de Agosto de 2013). *Semana*. Obtenido de  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-paro-nacional-agrario-no-existe/355264-3>
- , (07 de 09 de 2013). Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-acuerdos-del-gobierno-con-lideres-campesinos/356752-3>
- SILVA, H. M. (marzo de 2004). Norberto Bobbio El profesor vacilante. *Letras Libres*.
- SUBCOMISION IV DE LA COMISION III. (1991). *Informe final de la subcomision IV de la comision III. De la fuerza de Publica. Asamblea Nacional Constituyente*. Bogota: Asamblea Nacional Constituyente.
- TAPIA, V. J. (1980). *El terrorismo de Estado*. México: Nueva Imagen .
- TAPIAS, V. J. (1980). *Terrorismo de Estado*. Mexico: Nueva Imagen S.A.
- TARROW, S. (1997). *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza editorial .
- TILLY, C. (2007). *Violencia Colectiva*. Barcelona: Hacer.
- TOURAINÉ, A. (2006). Los movimientos sociales. *Revista Colombiana de Sociología*(27), 255-278.
- TRINQUIER, R. (1981). *La Guerra Moderna*. Buenos Aires: Ediciones Cuatro Espadas,.
- UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS. (30 de 08 de 2013). Obtenido de [laud.udistrital.edu.co/content/militarizada-bogot%C3%A1-y-algunas-carreteras-del-pa%C3%AD](http://laud.udistrital.edu.co/content/militarizada-bogot%C3%A1-y-algunas-carreteras-del-pa%C3%AD)
- UPRIMNY, R. (2010). Derecho Penal y Protesta social . En E. BERTONI, ¿ *Es legitimo criminalizar la protesta social?* (págs. 47-74). Buenos Aires : VOROS S.A.
- VALENCIA, T. A. (1992). *Testimonio de una epoca*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S. A., .
- , (5 de Julio de 2006). *CACOM 1*. Obtenido de CACOM 1:  
<https://www.cacom1.mil.co/accion-integral-una-historia-de-ayuda-y-gesti%C3%B3n>

- VELASCO, J. M. (Junio de 2007). Cambio constitucional y capacidades institucionales: Un análisis de la protesta social en Colombia. *Opinion Publica*, 13(1), 124-147.
- VELASQUEZ, R. E. (2009). *Historia comparada de la doctrina de la Seguridad Nacional* . Bogotá: Antropos.
- WEBER, M. (1994). *El Politico y el cientifico*. Madrid: Alianza Editorial.
- WRIGHT, S. (1995). Armas ligeras: Los nuevos mecanismos de control politico y su impacto en la violencia social y política. En G. &. Tokatlian, *La violencia de las armas en Colombia* (págs. 38-83). Santa fé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- YTURBE, C. (2001). *Pensar la democracia Norberto Bobbio*. México: UNAM.

## ANEXO 1



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
**POLICÍA NACIONAL**  
Oficina de Comunicaciones Estratégicas  
Metropolitana de Bogotá

**Abril 21 de 2012**

## **Policía Metropolitana de Bogotá hace algunas recomendaciones frente a la denominada marcha patriótica**

### **La Policía garantizará el derecho a la protesta y el orden en la Ciudad**

**Bogotá D.C.,** La Policía Metropolitana de Bogotá acompañará el desarrollo de la denominada marcha patriótica que tendrá lugar el próximo 23 de abril de 2012 en la Capital de la República, teniendo en cuenta que en una sociedad democrática el Estado debe garantizar el derecho a la protesta que se lleve a cabo de forma pacífica.

En ocasiones anteriores, los bienes del Estado se han visto afectados por hechos vandálicos que sin duda son rechazados tanto por las autoridades civiles, gran parte de la ciudadanía y por supuesto de la Fuerza Pública. Es por ello que la Policía Nacional en su facultad de mantener y preservar el orden público de la ciudad estará atenta ante cualquier hecho y de ser necesario actuará tal y como le faculta la ley.

La Policía Nacional viene haciendo un trabajo de inteligencia minucioso que permita establecer la veracidad o no de que grupos al margen de la ley lleguen a estas marchas, a pesar de que este es un factor no descartado, se recuerda a la ciudadanía la importancia del rechazo a que estos grupos lideren o de alguna forma intenten entorpecer el propósito principal para el cual son creados estos espacios.



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**POLICÍA NACIONAL**  
 Oficina de Comunicaciones Estratégicas  
 Metropolitana de Bogotá

### **Medidas para la denominada Marcha Patriótica**

- Más de 3.000 policías acompañarán las marchas (Fuerza Disponible, Esmad, Tránsito, Infancia y Adolescencia, Carabineros)
- Policía de cuadrantes a zonas cercanas a la marcha
- Puestos de control en los 8 puntos de ingreso a la ciudad de Bogotá (Calle 13, Calle 80, Autopista Norte, Autopista Sur, Avenida Villavicencio, Choachí, La Calera y Cota)
- Dispositivos de acompañamiento en las 3 marchas que iniciarán a las 8 am (desde el Parque Nacional, Parque Estadio Enrique Olaya Herrera, Estadio Nemesio Camacho El Campín).
- Puestos de control en diferentes puntos para la verificación de la identidad de las personas. Contaremos con tecnología como morforat, computadores, filmadoras, perros antinarcóticos y otros elementos útiles para garantizar la seguridad.

### **La Policía Nacional recomienda:**

1. Supervisión constante de los padres de familia a sus hijos quienes en ocasiones pueden verse involucrados en hechos de desorden público sin que sus padres tengan conocimiento de la asistencia de los jóvenes a estas manifestaciones (como sucedió durante los disturbios contra el sistema de Transmilenio, cuando padres de familia vieron a sus hijos en los carteles publicados por la Policía sin saber que ellos habían asistido a estas protestas).
2. A los adultos, no permitan que sus hijos o menores de edad a cargo asistan a estas protestas.
3. Evite recibir panfletos, carteles, algún tipo de propaganda subversiva o paquetes de extraños.
4. Ignore cualquier sugerencia o comentario que intente incitarlo a protagonizar o hacer parte de algún tipo de disturbio o desorden público.





**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**POLICÍA NACIONAL**  
Oficina de Comunicaciones Estratégicas  
Metropolitana de Bogotá

5. Si planea asistir a las marchas vaya acompañado e infórmele a algún conocido de su ubicación.
6. Evite acercarse a personas encapuchadas en caso de que los vea en los recorridos.
7. En caso de disturbios evite permanecer en la zona, busque un lugar seguro y preserve su vida por encima de la curiosidad.
8. Evite llevar objetos de valor con usted.
9. Porte siempre sus documentos de identificación y su carné de la EPS a la que está afiliado.
10. Mantenga la calma y sea tolerante ante cualquier hecho que se presente.
11. Colabore con las autoridades cuando ellas vayan a llevar a cabo el proceso de identificación personal, ya sea por medio de la requisa o solicitándole presentar su documento.
12. Si usted no está participando en las manifestaciones intente tomar rutas alternas a las autorizadas para la marcha.
13. Denuncie cualquier hecho sospecho que observe durante las manifestaciones a la línea 123, a las autoridades de policía, a través de la cuenta de Twitter @MarchaPacifica o a la cuenta de correo electrónico marchapacifica2012@gmail.com la cual ha sido habilitada por la Policía Metropolitana de Bogotá para recibir sus denuncias y comentarios de esta jornada de manifestaciones.